

السياسات الاقتصادية ورأس المال البشري

ورقة فرعية مقدمة إلى مشروع البحث الميداني

حول

" العلاقة بين التعليم وسوق العمل وقياس عوائد الاستثمار البشري "

أحمد الكواز

أكتوبر 2002

المحتويات

1. المقدمة:

تأتي هذه الورقة ضمن الأوراق المقدمة لمشروع البحث الميداني حول " العلاقة بين التعليم وسوق العمل وقياس عوائد الاستثمار البشري " . الذي يُنفذه المعهد العربي للتخطيط-الكويت خلال الفترة 2002/2001 – 2003/2002، وذلك ضمن الاهتمام بجوانب السياسة الاقتصادية المرتبطة بتعزيز رأس المال البشري من خلال تعزيز عوائد التعليم في عدد من البلدان العربية الخاضعة للمسح (الكويت، وعمان، والأردن، وموريتانيا، والمغرب، واليمن) .

إن الاتجاه نحو ارتفاع عوائد التعليم في المراحل الابتدائية وانخفاضه في المراحل التالية، بشكل عام (كما أوضحت التقديرات الدولية والإقليمية Psacharoulos, 1994 and 2000)، وكذلك الاتجاه نحو تناقص عوائد التعليم زمنياً، لا بد وأن يلقى عبئاً على كاهل السياسات الاقتصادية والاجتماعية عموماً، والسياسات التعليمية خصوصاً للتعامل مع سلوك هذه النوعية من العوائد باعتبارها إشارات عن واقع رأس المال البشري في مختلف البلدان، وما تمثله هذه الإشارات من علاقة مع أسواق العمل، والقطاعات العائلية، وبقية القطاعات والأنشطة الاقتصادية.

ويكون هذا العبء مضاعفاً في حالة البلدان الخاضعة للمسح الميداني، وغيرها من البلدان العربية والنامية الأخرى، حيث تنخفض مساهمة رأس المال البشري في النمو الاقتصادي ، وقد تصل إلى السالب أحياناً . فقد أظهرت التقديرات الخاصة بمساهمة التعليم في النمو الاقتصادي بإقليم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن هذه المساهمة أقل من بقية الأقاليم، حتى أنها تصبح بالسالب في حالة البلدان العربية غير النفطية. وقد نسبت هذه النتائج المتواضعة لمساهمة التعليم إلى التشوهات الاقتصادية في أسواق العمل خاصة سياسة التوظيف الحكومية وما يرافقها من إهمال اعتبارات الإنتاجية في التوظيف، كما نسبت إلى تدهور نوعية التعليم (Pritchett, 1999, P.7) . كما نُسب التواضع في تأثير التعليم على النمو إلى اعتبارات عديدة أخرى منها: إن هذه النتائج كانت مبنية على أساس البيانات المقطعية وبالتالي أهملت التباينات في نوعية التعليم ما بين الدول، إلاّ أنه لوحظ أنه عند أخذ التباينات في نوعية التعليم، ما بين الدول المختلفة فإن مساهمة التعليم في النمو الاقتصادي قد تحسنت بشكل واضح (Dessus, 1999, P.2) .

ومن هنا تأتي أهمية السياسات لاستمرار العوائد الإيجابية على التعليم وزيادتها مع الزمن (المستوى الجزئي)، ولمعالجة تدهور نوعية التعليم وانخفاض مساهمته في النمو الاقتصادي (المستوى الكلي) . وقد حاولت هذه الورقة أن تبدأ أولاً من الوضع الراهن لرأس المال البشري، وذلك من خلال الإشارة إلى عدد من المؤشرات التعليمية، والتي أوضحت جميعها تواضع رصيد هذا النوع من رأس المال سواء في البلدان تحت المسح أو في بقية البلدان العربية. ثم انتقلت إلى كيفية تأثر رأس المال البشري (من خلال التعليم) بسياسات التكيف الهيكلي، وذلك من خلال العديد من المؤشرات مثل تكاليف الدراسة، والأجور، والإنفاق على التعليم، وعمر رب الأسرة ونوعه الاجتماعي، وغيرها من المؤشرات. ثم تتطرق الورقة، بعد ذلك لسياسة البنك الدولي في مجال تمويل التعليم وآرائه الخاصة بضرورة التحيز للتعليم الحكومي في المراحل الابتدائية، والثانوية أحياناً . بعد ذلك تشير الورقة الى أحد أهم السياسات التعليمية وهي الخصخصة، وتورد الورقة عدداً من الاستنتاجات الخاصة بمدى العلاقة ما بين عوائد التعليم وإجراءات الخصخصة في

عدد من الدول. كما تتناول فيما بعد سياسة كوبونات التعليم كأحد السياسات المقترحة لضمان حد أدنى من اعتبارات العدالة الاجتماعية في توزيع الخدمات التعليمية ما بين مختلف الشرائح الدخلية. ثم تتعرض الورقة للسياسات المالية المتمثلة في الإنفاق الجاري على التعليم وضرورة إدخال كافة بنود الإنفاق عند تحديد المخصصات الجارية سنوياً، خاصة تلك المرتبطة بالإنفاق العسكري. أما فيما يخص الدعم الحكومي للتعليم فرغم أهمية القيد المالي المفروض على أغلب الموازنات العامة العربية إلاّ أنه من الأهمية عدم التركيز على مبالغ الدعم بقدر ما يجب التركيز على النواتج التعليمية المرتبطة بهذه المبالغ.

بعد ذلك تتناول الورقة موضوع العلاقة ما بين التعليم وأثره على توزيع الدخل، حيث تشير الكثير من الخبرات البحثية إلى وجود علاقة ما بين انتشار التعليم وتوزيع الدخل، وهو الأمر الذي يجعل من السياسات التعليمية متغيراً مهماً في تحقيق العدالة الاجتماعية بالإضافة إلى دورها في تعزيز معدل النمو، المشار إليه أعلاه. وتشير الورقة أيضاً إلى أهمية التدريب، كأحد سياسات رأس المال البشري، وذلك من خلال تناول عقود التمهن في بعض الدول المتقدمة، وبعض الدول الخاضعة للمسح. وطالما أن أوراق البحث الميداني قد اهتمت أساساً بتقدير عوائد التعليم في البلدان العربية الخاضعة للمسح، فقد تم الاهتمام بالسياسة الضريبية (منهج جزئي) وعلاقتها بالعوائد التعليمية وذلك من خلال احتساب معدل الضريبة الفعّالة، وبالإشارة إلى التجربة الكندية. كما تمت الإشارة تأثير الضريبة على معدل النمو (منهج كلي) من خلال المفاضلة ما بين الضرائب على رأس المال، وعلى العمل (رأس المال البشري). وأخيراً أُختتمت الورقة بعدد من الاستنتاجات المستمدة من الموضوعات المشار إليها أعلاه.

2. الوضع الراهن لرأس المال البشري:

يعتبر مؤشر **معدل الأمية** أحد أهم المؤشرات المستخدمة في قياس رصيد رأس المال البشري كمياً. ورغم تحسن هذا المعدل الذي ارتفع من 43% عام 1980 إلى حوالي 60% في التسعينات، إلاّ أن معدل الأمية لا يزال أكبر من المتوسط السائد في البلدان النامية (البلدان العربية 38.7%، والبلدان النامية 27.1% عام 1999) وفي حالة بلدان المسح الميداني تحت الدراسة وصلت هذه المعدلات إلى : 10.8% للأردن، و 18.1% للكويت، و 52.2% للمغرب، و 54.8% لليمن، 29.7% لعمان، و58.4% لموريتانيا لنفس العام. وكما يبدو فإن أضعف رصيد لرأس المال البشري، تبعاً لهذا المؤشر، يتمثل في المغرب واليمن وموريتانيا أساساً (UNDP, 2002, Appendix).

ويعتبر مؤشر معدلات الالتحاق بالمدارس، **مؤشراً ثانياً** لقياس رصيد رأس المال البشري. حيث وصلت هذه المعدلات للدول العربية الخاضعة لدراسة تباعاً: (12.0%) و (37.0%) و (50%) و (1.0%) و (1.0%) و (غير متوفر)، عام 1980 ارتفعت إلى (25.0%) و (52.0%) و (63.0%) و (1.0%) و (3.0%) و (غير متوفر)، عام 1955. علماً بأن قيمة هذه المعدلات على مستوى البلدان النامية كانت (23.1%) لعام 1995. (Ibid.Appendix). وكما يتضح فإن أكثر البلدان تواضعاً في قيمة هذا المؤشر هي عمان واليمن حيث تقل عن قيمة المؤشر السائد في البلدان النامية. ورغم هذا التطور في المؤشر الثاني لثلاث بلدان إلاّ أن

واقع الحال في منتصف التسعينات قد أشار إلى أن هناك حوالي (11) مليون طفل عربي (ما بين 6 – 11 سنوات) مستبعدين من التعليم الابتدائي (الصفوف الستة الأولى من التعليم الأساسي)، أغلبهم من الإناث. (Fergany, 1998, P.2) .

وكمكمل للمؤشر الثاني يمكن الإشارة إلى **مؤشر ثالث** هو الرقم القياسي للتعليم (وهو عبارة عن توليفة من معدلات الالتحاق بالمراحل الابتدائية والثانوية والجامعية، ومعدل معرفة القراءة والكتابة) . وقد بلغت قيمة هذا المؤشر عام 1999 للأردن (0.82) و(0.73) للكويت، و (0.48) للمغرب، و (0.46) لليمن، و(0.65) لعمان، و(0.41) لموريتانيا . علماً بأن قيمة المؤشر السائد للبلدان النامية (0.68) لنفس العام. وكما يتضح فإنه ما عدا الأردن والكويت لا زالت بقية البلدان الخاضعة للدراسة تعاني من انخفاض في رصيدها من رأس المال البشري تبعاً لهذا المؤشر (الذي وصل إلى قيمة 0.96 في البلدان ذات مؤشر التنمية البشرية المرتفع) (NUND, 2000, PP. 157-160) .

أما **المؤشر الرابع** لقياس رصيد راس المال البشري فيتمثل في مؤشر التنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة للإنماء، والذي يشير ضمناً إلى المدخلات التعليمية (من خلال تضمينه لمعدلات تعلم القراءة والكتابة والمقيدين بمراحل التعليم الثلاث) . وقد حققت البلدان تحت الدراسة عام 1999 المراتب التالية في قيمة المؤشر: الأردن (0.71) و الكويت (0.81)، و المغرب (0.59)، واليمن (0.40)، وعمان (0.74)، وموريتانيا (0.43) (UNDP, 2001, PP. 141-144) . علماً بأن المؤشر السائد للبلدان المرتفعة التنمية البشرية هو 0.96 كما أشير سابقاً، للبلدان النامية 0.64 وكما يتضح من أن الأردن والكويت هما أيضاً من أفضل الدول نسبياً، وفقاً لقيمة هذا المؤشر.

وإذا ما اعتمدنا على هيكل الإنفاق على التعليم **كمؤشر خامس** خاص لتطور رأس المال البشري فيشير تقرير التنمية البشرية العربية أن هذا الإنفاق يعتبر مرتفعاً حتى عام 1985 على المستوى العربي، حيث وصل إلى (18) بليون دولار، ليصل عام 1995 إلى 28 بليون دولار. إلاّ أن معدل زيادة هذا الإنفاق بدأت بالانخفاض منذ عام 1985 علماً بأن الاتجاه للارتفاع في البلدان المتقدمة والنامية الأخرى (UNDP, 2002, P.47) . علماً بأن معدل الإنفاق على التعليم، كنسبة من الناتج الإجمالي المحلي، وصلت عام 1995 إلى (6.3) في الأردن، و (5.6) في الكويت، و(5.6) في المغرب، و (7%) في اليمن، و (4.6%) في عمان، و (5.1%) في موريتانيا (Ali,2002,P.12) . ونظراً للصفة الإجمالية لنسبة التعليم في الناتج المحلي الإجمالي، يفضل تقرير التنمية البشرية العربية مؤشر حصة الفرد في الإنفاق على التعليم (UNDP, 2002, P.50) . وقد قام (Ali, 2002, P.14) باحتساب هذا المؤشر لمنتصف التسعينات لثمان دول عربية منها ثلاث دول تحت الدراسة (الأردن، والمغرب، واليمن. وتبين نتائج هذا المؤشر (محسوبة على أساس معادل القوة الشرائية Purchasing Power Parity PPP) إن حصة التلميذ في المرحلة الابتدائية (بالدولار الدولي PPP) هي الأقل في اليمن (210 دولار) تليها المغرب (395 دولار)، ثم الأردن (517 دولار)، أما على المستوى الثانوي فلازالت اليمن هي الأقل (372 دولار)، تليها المغرب (1320 دولار) ثم الأردن (527 دولار)، وأخيراً على المستوى الجامعي تأتي اليمن، أيضا بالترتيب الأقل (1433 دولار)، ثم المغرب (3886 دولار)، والأردن بالمقام الأول (6063 دولار) . وكما هو واضح تعتبر اليمن من أقل الدول العربية أداءً في هذا المؤشر.

وكما يتضح من المؤشرات السابقة فإن الأداء التعليمي (باعتباره أحد المصادر الرئيسية لتراكم راس المال البشري بالإضافة للصحة والاعتبارات المؤسسية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية الأخرى) يعتبر متواضعاً وهو الأمر الذي يمكن تلمسه بشكل أوضح عند الإشارة إلى النتائج الكلية لدوال الإنتاج ومدى مساهمة المدخل التعليمي فيها (رأس المال البشري لكل عامل) . ويشير Ali (2002) إلى نتائج دراستين لـ Pritchett لعام 1999. تشير الأولى لتقدير دوال الإنتاج لـ (91) بلد للفترة 1960–1985. ويبين أنه في الوقت الذي أظهرت فيه معاملات راس المال العيني قيماً موجبة، وهذا أمر متوقع، شهدت معاملات رأس المال البشري معاملات سالبة، الأمر الذي يشير إلى أن النمو في حصة الفرد من رأس المال البشري لم يؤثر على نمو الناتج. وتدلل الإشارة السالبة لمعامل رأس المال البشري على وجود فائض في هذا النوع من راس المال، أو أن هناك تردي واضح في نوعيته.

أما الدراسة الثانية فتشير لتقدير دوال الإنتاج لدول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا(منها سبع دول عربية هي: مصر، والأردن، والمغرب، وسوريا، وتونس، واليمن) . وتؤكد نتائج الدراسة الثانية القيم السالبة لمعاملات راس المال البشري في دوال الإنتاج العربية للفترة 1960 – 1985، والتي كانت سائدة في الدراسة الأولى أيضاً . وهو الأمر الذي يؤكد ضعف مساهمة راس المال البشري، على المستوى الكلي، في نمو الناتج.

ومن ضمن التفسيرات المقترحة للمساهمة المتواضعة، والسلبية، لراس المال البشري في دوال الإنتاج الكلية هي تلك الخاصة بالفائض من المتعلمين عن حاجة سوق العمل. وهو الأمر الذي يدعو إلى دراسة علاقة التعليم بأسواق العمل. وهنا يمكن أن نشير إلى الحالة المصرية، على سبيل المثال، حيث يوضح الجدول (1) العلاقة ما بين المستويات التعليمية لقوة العمل المصرية عام 1988، ومعدلات البطالة كمؤشر لدرجة الفائض.

جدول رقم (1)

المستويات التعليمية لقوة العمل ومعدلات البطالة في الاقتصاد المصري، 1998

المستوى التعليمي	قوة العمل (%)	معدل البطالة (%)
أميّ	33	8
يقرأ ويكتب	9	4
أدنى من المرحلة المتوسطة	16	8
المرحلة المتوسطة	24	55
أعلى من المرحلة المتوسطة	6	11
المستوى الجامعي وما بعد	12	14
	100	100

المصدر: Galal, A. (2002), The Paradox of Education and Unemployment in Egypt, The Egyptian Center for Economic Studies, March, P 5.

وكما يلاحظ فإن أكبر معدل للبطالة هو ضمن المستوى التعليمي المتوسط (55%) . علماً بأن نصف العمالة الداخلة لسوق العمل هي من حملة الشهادة المتوسطة. وقد لاحظ Galal (2002, P.6) بأن معدل البطالة ينخفض لجميع المستويات التعليمية ما عدا حملة الشهادة المتوسطة حيث يصل هذا المعدل إلى (31%) للفترة 1986 – 1996 مقارنة بـ (58.7%) لحملة الشهادة الابتدائية، و (51.8%) لحملة الشهادة الأعلى من الثانوية. وهو الأمر الذي يدعم من فرضية عدم الاتساق ما بين مخرجات النظام التعليمي وحاجة سوق العمل.

وإذا ما أشرنا إلى بعض الدول تحت الدراسة فنلاحظ مثلاً أن معدل البطالة في الأردن يرتفع مع حملة الشهادات ما بعد الثانوية (32.4%)، مقارنة بـ (14.8%) لحملة الشهادات الثانوية، في حين يصل معدل البطالة إلى أقصاه (50%) ما بين حملة الشهادة الابتدائية ، لعام 1996 (ILO,1996,P.388) . أما في المغرب، بلد الدراسة الآخر، فتتركز البطالة ما بين حملة الشهادة الابتدائية (19.5%) مقارنة بـ (13.7%) و (6%) و (4%) و (6.1%) لحملة الشهادة الثانوية، والعالية، والطبية والدبلوم العالي، والدبلوم الفني، تباعاً، عام 1993 (ILO, 1998, P. 119) .

بالإضافة إلى فائض راس المال البشري، المعبر عنه بمعدلات البطالة المرتفعة لجميع المستويات التعليمية مع اختلاف حدة هذه المعدلات، هناك سبب آخر يمكن أن يفسر المساهمة المتواضعة لرأس المال البشري في نمو الناتج، والمتمثل في نوعية التعليم. فوفقاً لنتائج المسح الدولي الرابع لدراسة الرياضيات والعلوم في العالم لعام 1999 الذي شاركت فيه الأردن وتونس والمغرب من الدول العربية تبين أن ترتيب الأردن يأتي أقرب إلى أدنى ترتيب في تدريس مواد الرياضات والعلوم [1]. كما أوضحت أحد الدراسات الوطنية الأردنية أن التلاميذ لا يحققوا أهداف التعلم في مواد العربية والرياضات والعلوم. كما أوضحت دراسة وطنية أخرى خاصة بالمغرب تدهور الأداء التعليمي في الفرنسية والعلوم. إلاّ أن الأهم في ذلك أن التعليم في البلدان العربية لم ينتج عنه نقل وخلق المهارات الشخصية مثل المرونة ، وحل المشاكل، والحكم السليم على المشاكل اليومية بالشكل الذي يساعد العامل على التأقلم مع مشاكل العمل المتزايدة وإصدار القرارات الصحيحة خاصة في ظل التنافس الدولي (World Bank, 1998, PP.11-13) .

ومن المظاهر الأخرى المفسرة لتدهور نوعية التعليم إنفاق القطاع العائلي على الدروس الخصوصية لتعويض النقص في نوعية التعليم الإلزامي. وقد قدرت أحد الدراسات ما ينفقه القطاع العائلي المصري على الدروس الخصوصية ما قبل التعليم الجامعي بحوالي (7) بليون جنيه مصري سنوياً. كما أوضح المسح الذي قامت به وزارة التعليم في منتصف التسعينات أن 63% من طلبة التعليم الإلزامي العالي يتعاملون مع الدروس الخصوصية (Ibid. P.24) .

ورغم الإشارة المتكررة لبعض المؤشرات الخاصة بمدخلات العملية التعليمية باعتبارها مسؤولة عن تحسين أداء التلميذ ونوعية التعليم، تشير أحد الدراسات المسمية إلى أن هناك مبالغة في التأكيد على أهمية هذه المدخلات في تحسين كفاءة التلميذ.

---

(1) يشير تقرير " الاتجاهات الاقتصادية في إقليم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا " لعام 1998 أن النظام التعليمي في الأردن يعتبر واحداً من أفضل النظم في البلدان العربية : Economic Trends in the MENA Region, 1998, Economic Research Forum, Cairo, Egypt, P. 138.

ويوضح الجدول التالي المدخلات التعليمية الخاضعة للمسح، وعدد الدراسات الخاصة بها، ودرجة معنوية كل مدخل من المداخل في التأثير على أداء التلميذ .

جدول (2)

مساهمة المدخلات التعليمية في نوعية التعليم في عدد من الدراسات

المدخل التعليمي	عدد الدراسات	درجة المعنوية		غير معنوية
		موجبة	سالبة	
نسبة المدرس/التلاميذ	30	8	8	14
تعليم المدرس	63	35	2	26
خبرة المدرس	46	16	2	28
راتب المدرس	13	4	2	7
الانفاق لكل تلميذ	12	6	0	6
التسهيلات	34	22	3	9

المصدر: Hanushek, E, (1995) Interpreting Recent Research on Shooling in Developing Countries, The World Bank Research Observer Vol. 10, No.2, August,P. 230.

وتوضح هذه النتائج أن تقليل عدد التلاميذ لكل مدرس (أو تقليص حجم الصف التدريسي) لا يؤثر على أداء التلميذ . فهناك (8) نتائج ذات معنوية إحصائية لهذا المدخل التعليمي، مع عدد مساوي ولكن بإشارة سالبة، في حين توجد (41) دراسة بدون معنوية إحصائية. أما مدخل تعليم المدرس فيلاحظ أن أغلبية الدراسات تتمتع بمعنوية إحصائية موجبة (35 دراسة)، إلاّ أنها محاطة بشكوك (26 دراسة غير معنوية، ودراستين بمعنوية سالبة) . وتظهر (28) دراسة أن خبرة المدرس من دون معنوية إحصائية، ونفس الاتجاه مع راتب المدرس، مع عدم وجود نتيجة قاطعة لأهمية مدخل الإنفاق لكل تلميذ مع اتفاق أغلب الدراسات الخاضعة للمسح على أهمية التسهيلات المدرسية (البناية والمكتبة وغيرها) . ويلخص Hanushek نتائج هذه الدراسات بالقول بأنه رغم أهمية هذه المدخلات في تحسين أداء ونوعية التعليم إلاّ أن الارتقاء بهذه النوعية هي عملية أعقد من تطوير المدخلات، رغم أهميتها .

وكمؤشر آخر، وليس أخير، على تواضع مساهمة رأس المال البشري العربي في الأداء الاقتصادي يمكن الإشارة إلى انخفاض أهمية التعليم المهني في المدارس الثانوية، باعتبارها أحد مصادر المسؤولة عن معالجة ندرة العمالة الماهرة الوسيطة في أسواق العمل. حيث يبين الجدول (3) هذه الأهمية مقارنة بحالة كوريا الجنوبية. ويبين الجدول بما يدع مجالاً للشك تراخي السياسات الاقتصادية في رفع مساهمة التعليم المهني في التعليم الثانوي في البلدان الخاضعة للدراسة (عدا حالة الأردن) .

جدول (3)

نسبة التعليم المهني في التعليم الثانوي (%)

في بلدان المسح الميداني مقارنة بحالة كوريا الجنوبية

1995/1994-1981/1980

البلد	1981/1980	1991/1990	1995/1994
الأردن	5.26	24.80	24.27 [1]
الكويت	0.23	0.62 [2]	0.69
المغرب	1.27	1.50	1.44
اليمن	7.45	2.71	
موريتانيا	4.45	2.12	2.46 [3]
عمان	6.04	2.79	1.41
كوريا الجنوبية	20.56	18.08	18.64

(1) بيانات 1992/1991، (2) بيانات 1993/1992، (3) بيانات 1993 /1994.

المصدر: UNDP, 2002, P. 155

علماً بأن المتعلمين في أسواق عمل بلدان الدراسة خلال العشرين سنة الماضية، اعتماداً على مؤشر متوسط سنوات التعليم لقوة العمل، لا يعتبر مشجعاً هو الآخر مقارنة البلدان المرتفعة الدخل والمتطورة في مجال تراكم رأس المال البشري، حديثاً كما يوضح الجدول (4):

جدول (4)

متوسط عدد سنوات التعليم

لقوة العمل في بلدان الدراسة 1980 – 2000

البلد	1980	2000
الأردن	12	6.9
الكويت	11 [1]	7.1
موريتانيا	-	-
المغرب	6.5	7 [2]
عمان	3.5	7.5 [2]
اليمن	-	-
الدول المرتفعة الدخل	-	10.0

(1) للذكور فقط، (2) لعام 1992.

المصدر: World Bank, World Development Indicators, 1998, Washington, PP. 80-82.

______, World Development Indicators, 2002, Washington, PP. 94-96.

في ظل هذه العوائق النوعية لمساهمة التعليم في تطوير وتعزيز رأس المال البشري فليس من المستغرب أن ننتهي إلى ما وصف بحالة تناقض الموارد البشرية Paradox of Human Resources (ERF, 1998, P. 138) في بلدان الشرق الأوسط ومن ضمنها البلدان العربية. حيث يتزايد الإنفاق على التعليم في حين تنخفض العوائد عليه. ويوضح الجدول (5) ملخصاً لاتجاه انخفاض عوائد التعليم للفترة 1994 – 2000 في مجموعة بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وبضمنها البلدان العربية.

جدول (4)

عوائد التعليم في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 1944–2000

الإقليم	العائد الاجتماعي											
	ابتدائي		ثانوي		عالي		ابتدائي		ثانوي		عالي	
	1994	2000	1994	2000	1994	2000	1994	2000	1994	2000	1994	2000
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والدول الأوربية غير الأعضاء في منظمة التعاون الدولي	15.5	15.6	11.2	9.7	10.6	9.9	17.4	13.8	15.9	13.9	21.7	18.8

المصادر: Psacharoulos, G. (1994), Returns to Investment in Education: A Global Update, World Development, Vol. 22, No. 9, P. 1328.
__________ (2002), Returns to Investment in Education: A Further Update, World Bank Policy Research Working Paper 288, September, P. 13.

وكما يتضح فإنه رغم ارتفاع العوائد الخاصة عن العامة (لاعتبارات النوعية أساساً) إلاّ أن هناك اتجاهاً لانخفاض جميع العوائد تقريباً خلال الفترة 1994 – 2000 ويعود ذلك أساساً إلى ارتفاع عرض المتعلمين بشكل يفوق الطلب عليهم في أسواق العمل والمعبر عنه في ارتفاع معدلات البطالة ما بين مختلف فئات المتعلمين، كما أشرنا سابقاً.

3. سياسات التكيف الهيكلي والتعليم:

لعل مصدر القلق الذي يبديه بعض الاقتصاديين من الآثار السلبية المحتملة لسياسات التكيف الهيكلي على التعليم ومن ثم رأس المال البشري تنبع أساساً من حقيقة أن الخفض في الإنفاق الجاري قد يترتب عليه خفضاً في الإنفاق على التعليم. وطالما أن التعليم هو مصدر أساسي من مصادر الإنتاجية التي من شأنها على تعزيز قدرة رأس المال البشري، ومن ثم تعزز مصادر النمو الاقتصادي، لذلك فهناك قلق من أن يؤثر خفض الإنفاق الجاري على خفض الإنتاجية والتأثير سلباً على النمو. إلاّ أنه يلاحظ أن آراء البنك الدولي الخاصة بسياسات التكيف الهيكلي المرتبطة بضغط الإنفاق الجاري لا تمثل موقفاً عاماً من جميع أوجه الإنفاق على

المراحل التعليمية المختلفة. فهناك تحيز واضح لضرورة استمرار الإنفاق الجاري العام التعليمي لصالح المرحلة الابتدائية، وأحياناً للمرحلة الثانوية، أيضاً (انظر القسم World Bank, 1986, P.1-40) .

إلاّ أن آليات تنفيذ سياسات التكيف الهيكلي لا تخضع دائماً لاعتبارات فنية بحته بل قد تتأثر بضغوط مؤسسية وسياسية تجعل من عملية ضغط الإنفاق الجاري على التعليم في المراحل الابتدائية أيسر من ضغطها في المراحل الجامعية (بفعل أن إمكانيات الضغوط السياسية والمؤسسية الكبيرة للمستفيدين من التعليم الجامعي، والضعيفة من المستفيدين من التعليم الابتدائي) (Serageldin, 1989, P.19) . بعبارة أخرى فإن بعض الحكومات قد تجد من الأيسر تجنب زيادة الدخول للمدارس الابتدائية بدلاً من فرص إصلاحات هيكلته لخفض الطلب على التعليم الجامعي. وينتج عن هذه الضغوط المؤسسية، بطبيعة الحال محاباة للتعليم الجامعي، المتركز في الحضر أساساً، على حساب السكان الأقل حظوة اجتماعياً ومؤسسياً في الريف،

كما أن هناك اعتقاداً بأن سياسات التكيف الهيكلي تؤثر على التعليم ومن ثم رأس المال البشري من خلال مستويات التحليل الكلية، والجزئية. فعلى المستوى الكلي يتم ذلك من خلال إجراء الميزانية العامة للدولة، والخصخصة، وتحدر التجارة الخارجية والقطاع المالي، وإعادة التنظيم Deregulation، وتحرير أسعار الصرف. وأن من شأن هذه السياسات الكلية أن تؤثر إيجاباً وسلباً على سلوك القطاع العائلي وعلى التخصيصات القطاعية للاستثمار، وعلى المستوى العام للأسعار بالشكل الذي يؤثر على استثمارات القطاعات العائلية في رأس المال البشري في التعليم. إلاّ أن هذه التأثيرات تختلف باختلاف الشريحة الدخلية للقطاعات العائلية (Orbeta,2000, P.4) .

حسب العلم المتواضع لكاتب الورقة لا توجد في البلدان الخاضعة للمسح، أو بلدان عربية أخرى، نماذج اقتصادية كليلة تربط تأثير السياسات الكلية بالآثار على الالتحاق بالمدارس من ناحية، والمفاضلة ما بين أسواق العمل والتعليم من ناحية أخرى، وتأثير هذه السياسات على قرارات القطاعات العائلية المرتبطة بالقرارات التعليمية الخاصة بأبنائهم بفعل هذه السياسات أيضاً، من ناحية ثالثة. أما على المستوى الدولي فهناك الأوراق البحثية الصادرة من مشروع الآثار الجزئية لسياسات التكيف الاقتصادية الكلية Mico Impact of Macroeconomic Adjustment Policies Project (MIMAP) والتي تعتبر من المساهمات المهمة في هذا المجال.

وتتصف القرارات الخاصة باستخدام رأس المال البشري، بين التعليم، وأسواق العمل هي بتداخل ما بين عوامل الجذب والتنفير في كلا المؤسستين (التعليم، وأسواق العمل)، وتنبع صفة التداخل بالتخصيص الأفضل للوقت أو الزمن، بين التعليم أو المزيد من التعليم، والانخراط في أسواق العمل. ومن النماذج المستخدمة لفهم هذه القرارات المتداخلة هي النماذج الاحتمالية الثنائية المتغيرات Bivariate Probit Models . حيث تسمح هذه النماذج بربط المعادلتين الاحتماليتين الخاصتين بالالتحاق بالتعليم (أو الاستمرار فيه)، أو الالتحاق بأسواق العمل (للإحاطة بالمعادلات الخاصة بهذا النموذج والطبقة على غانا انظر Canagarajah and Coulombe,1997,PP.12-13) ورغم أهمية النموذج المطبق في حالة غانا إلاّ أنه لم يربط نتائجه بآثار سياسات الإصلاح الاقتصادي على قرارات القطاعات العائلية الخاصة بالتعليم، وأسواق العمل، والمناضلة بينهما . وقد أشارت نتائج نموذج غانا إلى أن

درجة الرفاه الاقتصادي للقطاعات العائلية تلعب دوراً رئيسياً في قراءات إرسال الأطفال للمدارس، فكلما زاد الرفاه قل إرسال الأطفال للمدارس، ما عدا في حالة القطاعات العائلية التي تمتلك ثروة حيوانية، حيث أن العلاقة ما بين التمدرس والعمل لا تختلف ما بين القطاعات العائلية الغنية والفقيرة (ويعزى ذلك إلى أن الثروة الحيوانية تستلزم أنشطة ذات عمل مكثف) (Ibid.P.19) .

إلاّ أن المساهمة الحقيقية لورقة غانا أنها أُستخدمت، بعد توسيع الصياغة، في " مشروع الآثار الجزئية لسياسات التكيف الاقتصادية الكلية " في الفلبين، المشار إليها أعلاه. وتشير نتائج هذا المشروع (Orbeta, 2000, PP. 4-5) أن هناك عدة اعتبارات تتحدد التحاق الأطفال بالتعليم منها: **(أ)** تمارس تكاليف الدراسة أثراً سلبياً على مشاركة الأطفال (10-24 سنة) أو الالتحاق بالتعليم **(ب)** يمارس متوسط دخل الفرد أثراً إيجابياً على الالتحاق بالدراسة **(جـ)** كلما كان رب الأسرة أكبر سناً كلما زاد احتمال التحاق الأطفال بالمدارس **(د)** في حالة أن رب العائلة من الإناث يقل احتمال التحاق الأطفال بالمدارس **(هـ)** كلما زادت الأجور كلما انخفض احتمال التحاق الأطفال بالمدارس **(و)** لم يمارس الإنفاق العام التعليمي على السكان في سن التعليم أثراً مهماً في الالتحاق بالمدارس.

أما فيما يخص الالتحاق بأسواق العمل فإنه يتحدد في عدد من الاعتبارات : **(أ)** احتمال مساهمة الإناث أقل من الذكور **(ب)** يتزايد احتمال الالتحاق بأسواق العمل مع تزايد العمر **(جـ)** تقل مساهمة الأطفال ذوي الخلفيات التعليمية الثانوية والجامعية (ضمن فئة العمر 10 – 24) في أسواق العمل **(د)** لا يمارس متوسط دخل الفرد تأثيراً مهماً في الالتحاق بسوق العمل **(هـ)** كلما كان رب الأسرة أكبر سناً قلت مساهمة الأطفال بأسواق العمل **(و)** يمارس المستوى التعليمي لرب الأسرة (خاصة ذوي الخلفية التعليمية الثانوية والجامعية) تأثيراً سلبياً على دخول الأطفال في أسواق العمل **(و)** يؤثر مستوى الأجور بالإيجاب على درجة الالتحاق بأسواق العمل **(ز)** يساهم معدل البطالة سلبياً في قرارات الالتحاق بأسواق العمل **(ح)** في حين يمارس الإنفاق على التعليم دوراً سلبياً في التحاق هذه الفئة العمرية بأسواق العمل.

وعند محاولة محاكاة آثار التغيرات في السياسات الاقتصادية الكلية (سياسات التكيف الاقتصادي) على المشاركة في التعليم، وأسواق العمل لنفس الفئة العمرية (10-24)، استخدم المشروع النتائج الخاصة بمحاكاة آثار إصلاح التعريفة الجمركية (التي تتضمن تحويل الضريبة غير الجمركية إلى جمركية، وتخفيض الضريبة، وتخفيض الحماية) للفترة 1990–2000. وقد استخدم المشروع عدداً من متغيرات السياسة : التغير في الدخل، وأسعار الخدمات التعليمية، ومتوسط معدلات الأجور، والمخرجات التعليمية العامة. وقد أوضحت نتائج المحاكاة.

إلاّ أن الذي يهمنا بشكل أكبر في هذه الورقة هي النتائج المترتبة على دمج النموذج الاحتمالي ثنائي المتغيرات (المهتم بالعوامل المحددة للمشاركة في التعليم، وأسواق العمل)، مع نموذج محاكاة آخر يتعقب آثار سياسات الإصلاح من خلال تأثيرات سياسية إصلاح التعريفة الجمركية.

وبعد الانتهاء من الحصول على نتائج المحاكاة بسبب سياسة إصلاح التعريفة الجمركية، تم ضخ هذه النتائج في نموذج المحاكاة ثنائي المتغيرات، المشار إليه سابقاً، ذلك بهدف التعرف على آثار سياسات التكيف الهيكلي على رأس المال البشري من خلال الالتحاق بالتعليم، وأسواق العمل. واستجابة لسياسة إصلاح التعريفة خلال 1990–2000 كان هناك: **(أ)** انخفاضاً في الالتحاق بالمدارس، وزيادة في الالتحاق في أسواق العمل للفئة العمرية تحت الدراسة (10.24). **(ب)** كان هناك زيادة في نسبة من يعمل ويدرس في آن واحد في هذه الفئة **(جـ)** هناك انخفاضاً في نسبة من يدرس بالكامل أي دون الالتحاق بعمل معين **(د)** اتجاهاً لزيادة نسبة من يعمل بالكامل خاصة في النصف الثاني من فترة التحليل (1996– 2000) **(هـ)** انخفاضاً في نسبة الأطفال العاطلين (أي غير الملتحقين بالمدارس وغير العالمين أيضاً)، مع زيادة أهمية هذه النسبة في النصف الثاني من فترة التحليل (بفعل زيادة معدل الأجور الذي مارس أثراً سلبياً على الالتحاق بالمدارس وإيجابياً على الالتحاق بسوق العمل **(و)** يمكن أن تكون مساهمة الانخفاض في الإنفاق على التعليم، والتأثيرات الدخلية الإيجابية على أسواق العمل سبباً في النتيجة الواردة في (هـ) (Ibid., PP. 5-6).

وإذا ما كانت دراسة مدى تأثير سياسات التكيف الاقتصادي على المستوى الكلي فإنها مهمة أيضا **على المستوى الجزئي.** وذلك من خلال التحقق فيما إذا كانت هناك علاقة ما بين سلوك عدد من المؤشرات التعليمية، وهذه السياسات. فوفقاً لبيانات 1995 عن معدل من يقرأ ويكتب من البالغين (15 سنة فأكثر) و مؤشر من يقرأ ويكتب من الإناث (15 سنة فأكثر)، ومعدل الموحد للقيد بالمدارس Combined Gross Enrolment ratio للإناث (والذي يشير إلى قيد الإناث بجميع المراحل التعليمية بغض النظر عن العمر معبر عنه بالنسبة المئوية للسكان الإناث في سن الدراسة إلى المقيدين فعلاً)، وعدد سنوات دراسة الإناث، تبين أن ليس هناك إحصائية للعلاقة ما بين هذه المؤشرات وفترة تنفيذ سياسات التكيف الهيكلي. وذلك اعتماداً على تحليل مقطعي شمل (39) بلداً إفريقياً جنوب الصحراء، و (14) بلد من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (بينها 8 بلدان عربية هي: عمان، ومصر، واليمن، والمغرب، والجزائر، وسوريا، وتونس، وليبيا)، و(21) بلد من أمريكا اللاتينية ووسط القارة الأمريكية، و (16) بلد من منطقة آسيا والباسفيك. وتبعاً لمعيار الدخل هناك (49) بلد من الدخول المنخفضة، و(25) بلد من الدخول المتوسط الدنيا، و (16) بلد من الدخول المرتفعة (Yassin, 2002, PP. 366-410). وقد اعتمد تحديد العلاقة ما بين هذه المؤشرات وتأثير سياسات التعديلات الهيكلية على قياس معامل ارتباط سبرمان غير المعاملي.

وتشكل منهجية تأثير سياسات التكيف الهيكلي على ميزانية الأسرة وسلوك الإنفاق مدخلاً آخراً للتحليل الجزئي. فالمسوحات التي أجريت في بعض البلدان النامية لهذا الغرض توضح أن هناك آثاراً سلبية، خاصة في القطاع الريفي، على التعليم، إلا أنه بإدخال بعض برنامج الرفاه الاقتصادي والاجتماعي الموجه أساساً للقطاعات العائلية الأقل دخلاً فإن مثل هذه الآثار السلبية قد تقل نسبياً (وهذا ما توضحه نتائج المسح الذي قام به المعهد الوطني للبحوث الاقتصادية التطبيقي في الهند، والذي شمل 3364 عائلية حضرية و 1492 عائلة ريفية تغطي كافة أرجاء الهند، عام 1996 (Pradhan, 1999, PP. 11-18). كما يمكن أن ينظر للمستوى

الجزئي من خلال تتبع قيم بعض المؤشرات التعليمية التي تعكس رصيد أو تراكم رأس المال، مثل معدل الالتحاق بالمدارس وغيرها من المؤشرات (Fergany, 1998, Part III) .

4. سياسة تمويل التعليم والبنك الدولي :

تعتبر وثيقة البنك الدولي حول تمويل التعليم في البلدان النامية من أكثر وثائق البنك تفصيلاً لمناهج سياسات هذا التمويل، لذلك فسيتم الاعتماد عليها بشكل أساسي لعرض منهجية البنك في هذا الخصوص (World Bank, 1986, P.1-40) . ينطلق البنك من عدة حقائق في مجال تمويل التعليم، أولاً، إن أغلب البلدان النامية تواجه مصاعب مالية في موازناتها العامة بفعل العجز المتنامي، ثانياً، إن القطاع العائلي محدود الموارد وبالتالي هناك خفضاً في استثمارات هذا القطاع في التعليم (بالاعتماد على معدلات القيد بالمدارس) . ثالثاً، هناك إساءة تخصيص لمخصصات التعليم الجارية. فرغم ارتفاع عوائد التعليم (انظر جدول 4 الخاص بعوائد التعليم حسب المراحل التعليمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا) في المرحلة الابتدائية إلاّ أن التعليم العالي لا زال يستلم أكبر حصة من مبالغ دعم التعليم. رابعاً، إن المخصصات للتعليم لا تستخدم بشكل كفوء كما يجب. فالآلية المتبعة في توزيع أوجه الإنفاق في الموازنة تعتمد على صياغات تمويل تقليدية لا ترتبط بتشجيع كفاءة التعليم. ويتجسد ذلك في أن الحصص النسبية لتوزيع المخصصات التعليمية ما بين رواتب المدرسين، وبقية المدخلات التعليمية هي حصص ثابتة، وبالتالي تقيد صلاحيات المدراء التعليميين في إعادة تخصيص التمويل التعليمي على أساس أكثر كفاءة حسب الحاجة. وعموماً فإن ما يصرف على بقية المدخلات التعليمية، عدا أجور المدرسين، يعتبر هامشياً ولا يعكس أهمية هذه المدخلات لتعزيز اعتبارات الكفاءة، كما أنه لا يوجد صلاحيات لا مركزية لمدراء المدارس في تقييم المدرسين والمناهج، ويتم الاعتماد بدلاً من ذلك على صلاحيات مركزية. خامساً، ضعف، إن لم يكن غياب، المنافسة ما بين المدارس لعدم وجود قنوات اتصال ملائمة ما بين المدارس وآباء الطلبة. سادساً، منح الدعم لكل التلاميذ، ولكافة المراحل، ولمختلف المستويات الدخيلة، بدو تمييز يعتبر إجراءاً غير كفوء وضد اعتبارات عدالة التوزيع.

في هذه المشاكل التعليمية يقترح البنك ثلاث خيارات في مجال السياسة الاقتصادية التمويلية لمعالجة هذه المشاكل أو الحدّ منها علي أقل تقدير، وذلك بهدف زيادة الموارد المالية للأغراض التعليمية، وزيادة كفاءة استخدامها، وضمان عدالة أفضل للاستفادة من خدمات التعليم. الخيار الأول: استرداد التكاليف العامة الجامعي وإعادة التخصيص لصالح المراحل التعليمية ذات العائد الاجتماعي الأكبر. ويلخص الجدول أدناه الآثار التجميعية لإصلاح التعليم وفقاً للخيارات الثلاث في مجال السياسة:

جدول (8)

الآثار التراكمية لإصلاح نظام التعليم

السياسة	مزيد من التمويل للتعليم	تحسين تخصيص الموارد ما بين المستويات التعليمية	تحسين كفاءة المدارس		العدالة
			في مجال استخدام المدخلات	في مجال اختيار التلاميذ	
المحافظة على النظام المالي (بدون إصلاح)	0	0	0	0	0
فرض رسوم على التعليم الجامعي (بدون إعادة الاستثمار بالتعليم)	0	0	0	+	+
تخصيص عوائد فرض الرسوم على كافة المراحل التعليمية	+	0	0	+	+
تخصيص عوائد فرض الرسوم على مراحل التعليم الدنيا	++	+	0	+	++
اللجوء للقروض (ومنح مختارة) في مرحلة التعليم الجامعي	+++	++	0	++	+++
لا مركزية الإدارة التعليمية وتشجيع مساهمة المجتمع والمدارس الخاصة	++++	++	+	++	+++

تشير (0) إلى عدم وجود تأثير، ويشير عدد الإشارات الموجبة (+) إلى درجة التأثير الإيجابي.

المصدر : World Bank, 1986, P.4.

ويمكن أن تعمل السياسات المشار إليها في الجدول أعلاه بشكل متكامل من خلال: (أ) من شأن فرض رسوم دراسية على التعليم العالي، من دون إعادة استثمار عوائد الرسوم في التعليم، أن يحسّن من عملية اختيار التلاميذ، والعدالة، ويشجع قيد المزيد من التلاميذ الموهوبين . أما في حالة إنفاق الحكومة لعوائد هذه الرسوم على كافة المراحل التعليمية بشكل متساوي، فإن اعتبارات العدالة يمكن أن تعزز بشكل أكبر. (ب) أما إذا أعيد استثمار عوائد الرسوم بشكل تناسبي، وليس متساوي، ما بين مراحل التعليم المختلفة فإن من شأن هذه السياسة أن تخدم زيادة إجمالي الموارد المتدفقة على التعليم، إلاّ أنها لا تخدم هدف تحسين تخصيص الموارد المالية ما بين مختلف المراحل التعليمية، وكذلك لا تخدم هدف رفع الكفاءة داخل المدارس. (جـ) في حالة إنفاق العوائد لصالح مرحلة التعليم الابتدائي فيتوقع أن ينتج عن ذلك آثاراً إيجابية إضافية، منها (i) زيادة الموارد المتدفقة للتعليم في حالة تمكن الإنفاق العام على المرحلة الابتدائية من تعبئة موارد إضافية من مصادر خاصة. (ii) تحسن في تخصيص الموارد ما بين المراحل التعليمية في حالة تمكن الإنفاق العام من المرحلة الابتدائية من تعبئة موارد إضافية من مصادر خاصة. (ii) تحسن تخصيص الموارد ما بين المراحل التعليمية في حالة كون عوائد التعليم في المراحل التعليمية الدنيا (الابتدائية أو الثانوية) مرتفعة. (iii) تحسن اعتبارات العدالة في حالة أن اغلب المقيدين

الجدد في المرحلة الابتدائية هم من الفئات الاجتماعية الفقيرة، بدلاً من الفئات الاجتماعية المتوسطة أو المرتفعة الدخل. (د) في حالة اللجوء للقروض التعليمية والمنح الدراسية في مرحلة التعليم الجامعي فإن من شأن ذلك أن يضيف منافع إضافية، منها (i) أن هذه القروض توفر مصدراً إضافياً لتمويل التعليم العالي. (ii) كما أنها تحسّن من تخصيص الموارد في حالة تدفق هذه الموارد الإضافية على التخصصات ذات عوائد التعليم المرتفعة (iii) كما أن من شأن هذه القروض في حالة ارتباطها بالمنح التعليمية أيضاً، أن تساعد في اختيار التلاميذ وتخدم اعتبارات العدالة من خلال السماح للتلاميذ الموهوبين من الفئات الفقيرة في المنافسة للحصول على مقاعد في المرحلة الجامعية. (هـ) إن من شأن انتهاج لا مركزية التعليم وتشجيع المجتمع والمدارس الخاصة أن يساعد في تعبئة موارد إضافية لتعليم القطاعات العائلية في الأقاليم والمحليات. كما أن هذه المركزية تزيد فرص التنافس ما بين المدارس العامة مع بعضها البعض، وفيما بينها وبين المدارس الخاصة.

وتحقيقاً لأهداف وسياسات البنك التعليمية قام بتمويل عدداً من المشاريع التعليمية في بعض بلدان المسح يورد الجدول (9) أهمها:

جدول (9)

بعض مشاريع البنك الدولي التعليمية في بعض بلدان المسح

البلد	رقم المشروع	الجهة المستفيدة	أهم الأهداف	التاريخ
الأردن	Job A5307	وزارة التعليم	1. لتحسين نوعية التعليم: المناهج، والإدارة، والإطار المؤسسي، والاختبارات. 2. التوفير في استخدام الموارد المالية العامة.	30 مارس 1995
المغرب	قرض رقم: 4024	جامعة المغرب	1. استهداف السكان الأفقر في مجال التعليم الابتدائي. 2. التأثير على عرض التعليم والطلب عليه. 3. التأثير على الإطارات المؤسسية. 4. تقديم مساعدة فنية لوزارة التعليم لتنفيذ خطة عمل تهدف إلى إعادة تخصيص الإنفاق التعليمي وتحسين كفاءة الموازنة.	سبتمبر 1996
اليمن	YEPA5911	وزارة التعليم	1. تعزيز قدرات طلبة المراحل الثانوية خاصة في مواد الرياضيات. 2. تعزيز مشاركة الإناث بالتعليم الثانوي. 3. إنشاء برامج تعليمية لمدة سنتين موجهة لخدمة أسواق العمل. 4. أخرى.	فبراير 1994 ولمدة 8 سنوات بدءاً من فبراير 1995

المصدر: http: //inweb18.worldbank.org/mna/mena.nsf/staging+Area/39F96C190 E4F7559852569370062262602?Open Document

وبالإشارة إلى حالة بعض البلدان العربية المشمولة بالمسح نلاحظ في حالة الأردن، مثلاً، أن هناك توجهاً، يتسق مع ما ورد في سياسات البنك الدولي المشار إليها أعلاه من حيث التركيز على الإنفاق في التعليم الابتدائي بدلاً من الجامعي، فوفقاً لصفحة الموارد

البشرية الأردنية على الإنترنت، قامت الحكومة الأردنية بتنفيذ خطة إصلاح تعليمي عام 1988 لمدة عشر سنوات (بتكلفة 1 بليون دولار)، تبعتها الخطة التعليمية الثانية للأعوام 1998 – 2002. وقد ترتب على هذه الخطط التوسع في التعليم الابتدائي (ارتفع متوسط حصة الفرد المنفقة على التعليم الابتدائي كنسبة من متوسط حصة الفرد في الناتج القومي الإجمالي من 18.8% عام 1990 إلى 21.1 عام 1998). كما ترتب على هذه الخطط إعادة هيكلة المناهج، وتطوير مهارات المدخلات القائمة على القدرات المصرفية وتعزيز مهارات مدخلات المدرسين، من ضمن إصلاحات أخرى (www.kinghussein.gov.jo/resources3.htm,p.2).

5. سياسة الخصخصة وعوائد التعليم:

من السياسات المقترحة، والمنفذة حالياً في الدول العربية، وبعض الدول الخاضعة للمسح، هي خصخصة المراحل التعليمية ولا سيما المراحل الدراسية المتقدمة، والجامعية على وجه التحديد (مع عدم التركيز على خصخصة المراحل التعليمية الأولى لاعتبارات وردت في القسم الخاص بسياسات تمويل البنك الدولي). ومن الأسباب التي عادة ما يشهد بها لصالح هذا النوع من التخصيص (Sanyal, 1998, PP. 32-37): (أ) تعتبر تكلفة الطالب الوافد في ظل مؤسسات التعليم الخاص أقل من تلك السائدة في المؤسسات التعليمية العامة، خاصة في ظل تعاظم الطلب. فعلى سبيل المثال تقل تكلفة الطالب في التعليم الجامعي في البرازيل بـ (40%) عن تكلفته في التعليم الجامعي العام. إلاّ أنه مثل هذا الانخفاض في التكلفة يمكن أن يغزى، ضمن أسباب كثيرة أخرى، إلى انخفاض نوعية المدخلات التعليمية في الجامعات الخاصة. فإذا أخذنا مثلاً نسبة الكتب الجامعية لكل طالب فإنها تعادل في اليابان (27) في الجامعات الخاصة، و(109) في الجامعات العامة، ونفس الشيء بالنسبة لعدد ساعات التدريس الجامعي في الأسبوع التي تعادل في الفلبين (20–30) ساعة في الجامعات الخاصة مقابل (15–20) في الجامعات العامة. كما قد يعزى انخفاض التكلفة بالجامعات الخاصة إلى سياسات توظيف الهيئات العلمية من العاملين لبعض الوقت Part-time basis، ومن المتقاعدين، وبأجور أقل من تلك السائدة في الجامعات العامة. (ب) في حالة سيادة هيكل الطلب المتباين Differentiated فإن المؤسسات التعليمية الخاصة قد تعرض خدمات نوعية مميزة وذلك يرجع إلى حرية اختيار الخدمات الخاصة في ظل وجود بدائل خدمات عامة أرخص. وذلك يعود أساساً إلى التخلص من القيود الإدارية وحرية الحركة في المؤسسات التعليمية الخاصة.

إلاّ أن أهم تحفظ على خصخصة التعليم، سواء الجامعي أم في المراحل التعليمية الأخرى، هي إمكانية التأثير سلباً على اعتبارات العدالة الاجتماعية في توزيع الخدمات التعليمية بالنوعية الواحدة على جميع الشرائح السكانية. بعبارة أخرى، ما لم تتخذ إجراءات تعويضية لصالح الشرائح الدخلية الأقل فإن من شأن الخصخصة أن تقود إلى استقطاب يترتب عليه حصول من يملك على نوعية عالية من التعليم، ومن لا يملك على نوعية متدنية من التعليم، الأمر الذي سيعمق من التفاوت في توزيع الدخول (على اعتبار وجود علاقة ما بين متوسط دخل الفرد وعائد التعليم) (Ibid., P.37).

وعند الحديث عن العلاقة ما بين عوائد التعليم في ظل سياسات الخصخصة وبدونها، للتعرف على مدى تأثير الإصلاح الاقتصادي، من خلال الخصخصة، على تحديد عوائد التعليم، فلابد من إجراء تقديرات لعوائد التعليم قبل وبعد جهود خصخصة

المؤسسات التعليمية. إلاّ أن مثل هذه التقديرات المقارنة غير متوفرة في البلدان الخاضعة للمسح (المتوفر يخص النصف الثاني من تسعينات القرن الماضي 1996 – 2000) . لذا فإنه سيتم الاستشهاد بالتقديرات غير العربية المتاحة التي تخدم تقدير هذا النوع من التأثير.

ومن التقديرات المتاحة، والتي تخدم هذه مقارنة عوائد التعليم قبل وبعد الخصخصة، هي تلك الخاصة بجمهورية الشيك، والسلوفاك في ظل العهد المركزي (قبل عام 1989)، وفي ظل الخصخصة وحرية السوق (بعد عام 1989) . فبعد أن تم تقدير دالة مينسر (التي تتضمن المتغيرات المفسدة التالية: عدد سنوات التعليم، والخبرة ومربع الخبرة، بالإضافة إلى متغيرات وهمية عن : المستويات التعليمية، والقطاعات الاقتصادية، والمناطق الإقليمية، والإناث والذكور) لعامي 1984 و 1993 كان من المتوقع أن تختلف عوائد التعليم ما بين المرحلتين. ففي الوقت الذي كانت فيه هذه العوائد منخفضه خلال الحكم المركزي، كان متوقعاً أن ترتفع بعد تخفيف القيود على الأجور خلال فترة حرية السوق والخصخصة. كما كان متوقعاً أيضاً أن تكون العوائد على الخبرة مرتفعة في ظل الحكم المركزي، ومنخفض نسبياً في ظل حرية السوق حيث تصبح فرص العمل التي يوفرها القطاع الخاص أمام الشباب الأقل خبرة متاحة بشكل أفضل. كما كان متوقعاً أن يختلف سلم العوائد ما بين مختلف القطاعات الاقتصادية بفعل تغير النظام الاقتصادي. وبغض النظر عن التوقعات فقد أظهرت النتائج لكل من جمهوريتي الشيك والسلوفاك أن هناك اختلافات في عوائد التعليم خلال الفترة ما قبل وما بعد سياسات الخصخصة (عامي 1984 و 1993) . فوفقاً للمقارنات ما بين عوائد التعليم ما بين الإناث والذكور في جمهورية الشيك والإناث والذكور في جمهورية السلوفاك تبين أن هناك تحسناً في عوائد التعليم. ويوضح الجدول (13) بعض النتائج الخاصة بعوائد التعليم قبل وبعد الخصخصة:

جدول (13)

مقارنات عوائد التعليم في جمهوريتي الشيك والسلوفاك

قبل وبعد سياسات الخصخصة

	جمهورية الشيك				جمهورية السلوفاك			
	الذكور		الإناث		الذكور		الإناث	
العائد على سنوات التعليم (%)	2.4	5.2	4.2	5.8	2.8	4.9	4.4	5.2
العائد على الشيك (%)	3.7	1.4	3.0	0.09	3.6	2.5	2.3	2.5

المصدر : مستمدة من الجداول 2a و 2b في:

Chas, R. (1997), Market for Communist Human Capital: Returns to Education and Experience in the Czech Republic and Slovaks, Economic Growth Center, Center Discussion Paper No: 770, January, P.27.

وكما يتضح من الجدول أعلاه فهناك تطوراً ملموساً في عوائد التعليم عام 1993 سواء بالنسبة للإناث أو الذكور، إلاّ أن الأمر ليس كذلك بالنسبة لتأثير سياسة الخصخصة على عوائد الخبرة التي انخفضت عام 1993 في الجمهوريتين ولكلا الجنسين ما عدا الإناث. في جمهورية السلوفاك حيث ارتفعت ارتفاعاً طفيفاً جداً (من 2.3 إلى 2.5) . كما توضح نتائج حالة جمهورية الشيك، والسلوفاك أن هناك ارتفاعاً واضحاً في عوائد التعليم للذكور في قطاع التعدين بفعل الخصخصة (من 17% عام 1982 إلى 24% عام 1993 في جمهورية الشيك) . أما بالنسبة للقطاع الزراعي فقط انخفضت العوائد سواء بالنسبة للذكور أو الإناث على حد سواء في كلا الجمهوريتين. في حين شهد قطاع الخدمات ارتفاعاً ملموساً في عوائد التعليم (Ibid, P. 30) .

أما في حالة روسيا الاتحادية فقد لوحظ أن ليس هناك تحسناً في قيمة عوائد التعليم بسبب جهود الخصخصة التي بدأت منذ أوائل التسعينات من القرن الماضي، مقارنة بفترة الحكم المركزي في الخمسينات والستينات من نفس القرن. وقد أشارت بعض تقديرات عوائد التعليم في روسيا الاتحادية إلى انخفاضها بشكل ملحوظ قياساً بالعوائد الدولية. وأرجعت سبب هذا الانخفاض إلى التدخل الحكومي في الأجور وترجيح اعتبارات العدالة في توزيع الدخل على اعتبارات الكفاءة والإنتاجية. كما أشارت نفس هذه الدراسات إلى أن هذه العوائد قد شهدت تحسناً نسبياً بعد التحول لآلية السوق، إلاّ أن نتائج تقديرات عوائد التعليم للفترة 1992 – 1999 (فترة آلية السوق) قد أظهرت أن لا يوجد تحسن ملموس في هذه العوائد قياساً بالفترات السابقة (التدخل الحكومي والإدارة المركزية) (Cheidvasser and Benitez-Silva, 2000, PP. 28-29) . وهو الأمر الذي يوحي بأن انخفاض عوائد التعليم خلال فترة الحكم المركزي لا يمكن تفسيره بالتدخل الحكومي المفرط (على الأقل في الحالة الروسية) حيث تلاشى هذه الدور بشكل واضح بدءاً من فترة التسعينات، بل يمكن أن يفسر بالعرض المفرط للعمالة المتعلمة. وعموماً أشارت نتائج الحالة الروسية إلى أن عوائد عمالة الإناث أكبر نسبياً من عوائد الذكور (4.9% و 3.3%، تبعاً)، وهي النتيجة المتسقة مع نتائج دراسات Psacharopoulos المشار إليها سابقاً . إلاّ أن الملفت للنظر في هذه الحالة أن العاملين بالقطاع الخاص لا يتمتعوا بعوائد أعلى من نظائرهم العاملين بالقطاع الحكومي (4.1% و 4.2%، تباعاً) . أما فيما يخص تفاوت العوائد إقليمياً فقد لوحظ بأن عوائد التعليم في الريف هي أعلى بكثير من تلك السائدة في الحضر (6.29% و 3.6%، تباعاً)، وهو الأمر الذي يفسر أساساً بمستويات العرض من العمالة المتعلمة في كل من الريف والحضر. أما تواضع عوائد التعليم في القطاع الخاص فإنه يمكن أن يفسر، رغم عدم إشارة ورقة Cheidvasser and Benitez-Silva لذلك بغياب قوى السوق التي لم تعمل كما يفترض لها أن تعمل في حالة الاقتصاد الروسي حيث لا زالت قرارات مجموعات ما فيا السوق هي السائدة بدلاً من آلية السوق. وهو الأمر الذي قد يفسر الفارق ما بين عوائد التعليم في جمهوريتي الشيك والسلوفاك المتزايدة في ظل عمل آلية السوق، وعوائد التعليم في روسيا الاتحادية.

6. سياسة الدعم وكوبونات التعليم:

نظراً لأن القطاعات العائلية والأفراد لا يمتلكون قرار اختيار مدرستهم، أو جامعتهم (حيث يتم اختيار المدرسة في أقرب مكان للسكن أو تخصص الجامعة والكلية من الهيئات التعليمية المركزية) وما يترتب على ذلك من عدم وجود لغة رغبة مشتركة ما بين المدرسة والجامعة والقطاع العائلي،فقد تم اقتراح ما يسمى بكوبونات التعليم Education Voucher . حيث تعطي هذه الكوبونات

للطلاب الفقراء ومتوسطي الدخل الفرصة لاختيار المدرسة التي تتسق مع رغبات الطالب بغض النظر عن المتوقع، أو رغبة الهيئات المركزية ، وبغض النظر عن كون المدرسة عامة، أو خاصة ، كما يمكن أن تحول قيمة هذه الكوبونات مباشرة للمدارس المعنية. وقد طبقت هذه السياسة التعليمية في عدد من البلدان مثل السويد ، والدانمارك، وشيلي، وبشكل محدد في الولايات المتحدة (Becker, 1995, P.6) .

وتهدف هذه السياسة لدعم رأس المال البشري، ضمن مزايا أخرى، إلى أربعة أهداف (West, 1997, PP 3-4) : أولاً، ضمان اختيار القطاع العائلي لمدرسة الطالب وينحصر دور الحكومة في تفصيل Patronize الذوق الملائم لهذا القطاع في مجال التعليم، بدلاً من توفير المدارس بغض النظر عن مدى ملاءمتها لأذواق الطلبة. ثانياً، التعزيز الشخصي Personal Advancement في مجال التعليم. فالأفراد بطبيعتهم يرغبون بالمشاركة في تحديد مصائرهم المختلفة: السياسية، والاقتصادية، ومن باب أولى التعليمية. فإعطاء الفرصة في اختيار المدارس من شأنه أن يحرّك ويحفز الرغبات التعليمية. وطالما أن الحكومة تقوم بدور الداعم للكثير من الخدمات الاجتماعية فيمكن أن يتسع هذا الدعم ليشمل التعليم من خلال هذه الكوبونات، وهو الأمر الذي يساعد في تعزيز اعتبارات الكفاءة في الدعم، حيث تقتصر هذه الكوبونات على الطلبة الفقراء ومتوسطي الدخل، خاصة في المراحل التعليمية المبكرة، على أن تقتصر على الطلبة الفقراء في المراحل الجامعية. ثالثاً، تدعم هذه السياسة المنافسة ما بين المدارس. فالمدارس الحكومية تتميز بطابعها الاحتكاري، وبالتالي فإن إمكانيات تطوير قدرات مدخلاتها ومخرجاتها التعليمية ستظل محدود حتى دون منافستها مع المدارس الأخرى التي تجذب حاملي الكوبونات. رابعاً: توسيع التحاق الفئات الأفقر في المدارس الخاصة. ويشار في هذا المجال إلى أغلب مناهج المدارس العامة موجهة سياسياً، كما يشار أيضاً بأن المدارس الخاصة لا تتفوق على العامة من حيث نوعية التعليم وتنافسيته فقط بل أن الطلبة ذوي الخلفيات الفقيرة دخلت عادة ما يكتسبوا قدرات تعليمية متميزة عند مشاركتهم بالمدارس الخاصة (Becker, op.cit, P.6) ويوضح الجدول التالي مسحاً لنظام كوبونات التعليم في عدد من البلدان:

جدول (7)

أنظمة كوبونات التعليم في بلدان مختارة

البلد	السكان المؤهلين للاستفادة من الكوبونات	درجة التغطية	النطاق	القيمة النقدية للكوبون
بنغلادش	للإناث فقط وللمراحل الدراسية 6–10	مواقع جغرافية مختارة	مدارس عامة وخاصة مع الحاجة لتقارير متابعة	من 12 دولار في المرحلة الدراسية G6 إلى 36.25 دولار في المرحلة الدراسية G10
شيلي	لمنخفضي الدخل وللمدارس الابتدائية والثانوية	يشمل ثلث المقيدين تقريباً	يمكن للمدارس المشمولة أن تفرض رسوم أيضاً	بلغ متوسط القيمة عام 1991 حوالي 4359 بيزو
السويد	كافة الطلاب الخاضعين للتعليم الإلزامي	كافة المناطق البلدية	يجب على المدارس أن تتبع المناهج القومية، مع رقابة من قبل الجمعية الوطنية للتعليم	يغطي حوالي 85% من تكلفة الطالب في المدارس البلدية
هولندا	كافة الطلاب الخاضعين للتعليم الإلزامي	كافة المناطق البلدية	تمول الدول المدارس الخاصة بكل ديانة في حالة وجود طلب. كما تمول المدارس الخاصة غير الدينية.	تمول المدارس العامة والخاصة على قدم المساواة
اليابان	مدارس الأطفال الأكبر من 15 سنة	المدارس العامة، والمدارس الثانوية	يجب على المدارس الخاصة أن تقدم قوائم مالية للنظر في دعم هذه المدارس	يغطي 40% من تكاليف المدارس الثانوية الخاصة.
الولايات المتحدة (أ) الكوبونات) الممولة من الضرائب	الطلبة محدودي الدخل في ولاية wilwaukee ويحد أقصى 1500 طالب	المدارس الخاصة غير الدينية	يغطي 65% من عدد الطلبة	2900 دولار في السنة عام 1994
الولايات المتحدة (ب) الكوبونات المحولة بشكل خاص	العوائل المحدودة الدخل: المتقدم أولاً يستفيد أولاً	كافة المدارس غير الحكومية ذات السمعة الجيدة	لا تطلب تقارير المتابعة بشكل مكثف	بمتوسط 6383 دولار عام 1995
المملكة المتحدة	الطلبة المحدودي الدخل مع قدرات ما فوق المتوسط	المناطق المعانة وللمدارس الخاصة فقط	يجب الحصول على مشاركة المدارس من قبل إدارة التعليم	3500 دولار تقريباً بالمتوسط عام 1992
نيوزلندا	الخيار مفتوح لكافة الطلبة في سن الدراسة	كافة المدارس العامة مع مدارس مستقلة مختارة	نظام القيد المفتوح في المدارس العامة غير المركزية، مع تعزيز لاستقلالية المدارس من خلال مجالس منتجة للآباء	تغطية حوالي 20% من رواتب المدرسين في المدارس المستقلة عام 1993 مع نية لزيادة النسبة إلى 50%

المصدر: West, G.E., (1997) Education Voucher in Practice and Principle : A World Survey, The World Bank Research Observer, Vol.12, No.1, PP.88-90.

7. إعادة تخصيص هياكل الإنفاق الجاري:

عادة ما تواجه مطالب زيادة حصة الفرد من الإنفاق التعليمي، التي يتبناها تقرير التنمية البشرية العربية، كما ورد سابقاً، بندرة الموارد المخصصة للإنفاق الجاري. كما تتبنى سياسات الاستقرار الاقتصادي (من خلال تسهيلات تعزيز التكيف الهيكلي IMF Enhanced Structural Adjustment Facility ESAF) ضرورة خصخصة التعليم لخفض الإنفاق الجاري محل للعجز في الموازنات العامة للدول النامية، كما تتبنى سياسات التكيف الهيكلي مثل هذا التخصيص لاشتراطها، قبل منح قروض إعادة التكيف، الحصول على موافقة صندوق النقد الدولي. وتكمن الإشكالية في برامج تسهيلات الصندوق أنها تعطي الأولوية للأهداف المالية على حساب أهداف التنمية البشرية. فعلى سبيل المثال، رغم تمكن بلد مثل ساحل العاج في استبدال عجز الموازنة، في التسعينات، والذي بلغ 18% من الناتج الإجمالي المحلي، إلى فائض (بهدف تمويل تسديد القروض)، إلاّ أن ذلك كان على حساب خفض حصة الفرد من الإنفاق على التعليم بحوالي الثلث وفي ظل تضاعف قيم مؤشرات الفقر. ومن الأمثلة الأخرى على انخفاض تخصيصات الموازنة العامة للدولة على التعليم بسبب سياسات برامج تسهيلات الصندوق هي تلك الخاصة بدور هذه السياسات في معالجة الأزمة المالية في شرق آسيا. ففي أندونيسيا مثلاً ارتفع عدد المتسربين في التعليم الابتدائي خلال عام 1998 (بعد تنفيذ البرامج) ليصل 1.6 مليون والذي يماثل ضعف الرقم السائد عام 1996 (قبل تنفيذ البرامج). ورغم أن كل من صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي لا يؤيدوا، علناً، فرض رسوم على القطاع العائلي لتمويل التعليم الابتدائي، إلاّ أن الأهداف المالية لبرامج تسهيلات الصندوق عادةً ما تفرض خفضاً في الإنفاق الجاري على التعليم. وهو الأمر الذي يؤثر سلبياً على ميزانية الأسرة من خلال ارتفاع معدلات التسرب، وعدم إكمال المراحل التعليمية (Watkins, 1999, Briefing Notes Chapter) . [1]

وبناء على ذلك فإنه من الأهمية بمكان المحافظة على نمط إنفاق جاري يحفظ حصة التعليم في هذا الإنفاق بالشكل الذي يحافظ على حصة الفرد من التعليم بمراحله المختلفة خاصة الأساسية (انخفضت حصة الفرد في البلدان العربية من التعليم من 20% من الحصة المناظرة في البلدان الصناعية عام 1980 إلى 10% من هذه الحصة في منتصف التسعينات، UNDP, 2002, P.50) . وهنا تأتي أهمية إعادة النظر بأولوية أشكال الإنفاق الجاري، لا سيما الإنفاق العسكري على وجه الخصوص، بالشكل الذي يضمن النمو المستديم لحصة الفرد من التعليم . ويوضح الجدول (6) مقارنة ما بين حصة الإنفاق على التعليم، والإنفاق العسكري في الدول العربية الخاضعة للدراسة:

---

(1) في ظل الانتقادات المتزايدة لبرامج تسهيلات الصندوق ESAF وتأثيراتها السلبية قام الصندوق بالاستجابة لأهم الانتقادات الموجهة لسياسات الصندوق الخاصة بإعاقة تراكم رأس المال البشري، وغيرها من الانتقادات. حيث استبدل هذه البرامج بتسهيلات أخرى أطلق عليها تسهيلات النمو وخفض الفقر Poverty Reduction and Ahmed, M. (2002) Building Consensus on Poverty Reduction, Finance and Development, June, P.8.

جدول (6)

الإنفاق على التعليم والإنفاق العسكري كنسبة من الناتج الإجمالي المحلي (%)، 1995 – 2000

البلد	الإنفاق على التعليم 1995–1997	الإنفاق العسكري				
		1996	1997	1998	1999	2000
المغرب	5.3	4.0	3.9	3.7	4.1	4.2
الأردن	7.9	8.6	8.8	8.9	9.2	9.5
الكويت	5.0	10.6	8.2	9.0	8.1	8.2
عمان	4.5	12.5	11.5	[11.4]	[10.4]	[9.7]
اليمن	7.0	6.4	6.5	6.7	5.6	[5.2]
موريتانيا	–	–	–	–	–	–

موريتانيا غير مشمولة بالإحصاءات أعلاه

[ ] = تقديرات معهد استوكهولم لدراسات السلام العالمي (SIPRI) .

المصدر : Stockholm International Peace Research Institute
http://projects.sipri. Se/milex/mex_share_gdp.htm

ولا بد من الإشارة هنا بأن أغلب البلدان النامية التي حققت تقدماً متسرعاً في التعليم الأساسي، انطلاقاً من مستوى نامي جداً، قد أنفقت ما نسبته 6 – 9% (Watkins, Ibid) من الناتج المحلي الإجمالي على التعليم. وكما يتضح من الجدول (6) فإن هناك ثلاث دول تقل فيها هذه النسبة عن الحد الأدنى المطلوب، ولا يوجد أي بلد وصل إلى الحد الأعلى للنسبة المعيارية، خلال فترة الجدول. ولا بد من الإشارة أيضاً بأن الإنفاق العسكري من شأنه، في حالة الحروب، أن يأكل آنياً من رصيد رأس المال البشري المتراكم عبر سنوات طويلة من خلال ضحايا الحروب والإعاقات المستديمة وغيرها من الآثار الاجتماعية.

8. سياسة دعم التعليم:

يلاحق موضوع دعم القطاعات العائلية الفقيرة في مجال التعليم بالعديد من الحجج الاقتصادية. والحجة الأكثر انتشاراً هي المرتبطة بضرورة معالجة عجز الموازنة العامة للدولة من خلال ضغط الإنفاق الجاري، ومن ضمنه مخصصات وزارة التعليم وما يرتبط بها من أنشطة. ويشار هنا عادةَ إلى الدور الحكومي في التعليم، والدعوة إلى مزيد من الخصخصة في قطاع التعليم بهدف توفير الموارد المالية. ويشير تقرير خاص بقطاع التنمية البشرية في البنك الدولي (World Bank,1998,PP.13-14) إلى العديد من هذه الحقائق السائدة في عدد من البلدان العربية الخاضعة للمسح. فبداية يؤكد التقرير بأنه في حين أن أغلب البلدان تخصص، في عام 1995، حوالي 5% من ناتجها القومي الإجمالي للتعليم، ترتفع هذه النسبة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (ماعدا في ثلاث دول) عن المعدل الدولي المشار إليه. ويستطرد التقرير بأنه أن حصة التعليم في الناتج القومي الإجمالي انخفضت خلال نهاية الثمانينات من القرن

الماضي، إلاّ أنها انخفضت بمعدل أبطأ من ارتفاع الناتج القومي الإجمالي، لذلك فإن هناك ارتفاعاً حقيقياً بالإنفاق على التعليم رغم الانخفاض النسبي (لا حظ أن نسبة الإنفاق المعيارية على التعليم من الناتج الإجمالي المحلي هي ما بين 6–9% في الدول التي حققت تطوراً ملموساً في تراكم رأس المال البشري، كما أشرنا سابقاً . مع ضرورة أن لا يوحي ذلك بتحييد بقية المتطلبات السياسية والاجتماعية لضمان هذا التراكم) .

وعند إشارة التقرير لحصة الإنفاق على التعليم الابتدائي الثانوي والعالي في بعض البلدان العربية الخاضعة للمسح يشير إلى بـ (التضحيات) الحكومية من أجل التعليم. فعلى سبيل المثال تعادل حصة التلميذ من الإنفاق على التعليم الجامعي حوالي عشرة أضعاف الحصة المناظرة في التعليم الابتدائي (ما بين 1400 دولار في اليمن و 4000 دولار في المغرب، و 6000 في الأردن) . كما تتجسد هذه (التضحيات) في أن اليمن يقدم أكبر (التضحيات) للتعليم الابتدائي حيث أن (27%) من متوسط حصة الفرد من الناتج القومي الإجمالي تذهب لهذا النوع من التعليم. وتصحيحاً لهذه الأوضاع، من وجهة نظر التقرير يوصي بخمسة أهداف تنموية للتعليم، من ضمنها أن الحكومات لا تستطيع أن تمول التعليم لكافة المواطنين (وهو مطلب عادل بطبيعة الحال)، وهو الأمر الذي يقودنا إلى أحد أهم القضايا الخاصة بكيفية التمييز في دعم رأس المال البشري، معبراً عنه بالتعليم، بالشكل الذي يضمن عدم تسريب، أو على الأقل التقليل منه، أموال الدعم للفئات الاجتماعية الأقدر مالياً، وبالتالي عدم الإساءة لمفهوم الدعم من كونه يوجه لخفض تكلفة السلعة أو تقليل سعرها لتسهيل مهمة استهلاك السلعة الأساسية من قبل الفئات الأفقر .

وعند التطرق إلى تدخل الدولة من خلال الدعم، وضرورة التمييز في الدعم فإن الأمر يتطلب الإحاطة أيضاً بدور الدولة في توفير مدخلات التعليم المدعمة، ومدى ملائمة هذه المدخلات لتطوير عملية تراكم رأس المال البشري. وهنا يركز (Pritchett and Filmer, 1997, P.2) على حقيقة مهمة وهي أن المهم في سياسات رأس المال البشري هو ليس زيادة التخصيصات المالية في الموازنة، بل الأهم هو تعزيز أهمية النواتج التعليمية المرتبطة مع هذه التخصيصات. ومن هناك تأتي أهمية التمييز في الإنفاق ، ودعم، مدخلات العملية التعليمية (انظر نتائج دراسة Hanushek المشار إليها سابقاً حول أثر المدخلات التعليمية في تعزيز نوعية وكفاءة المخرجات التعليمية) . ويشير Pritchett and Filmer إلى أنه في الوقت الذي يوجد فيه فشل للسوق Market Failure في مجال التخصيصات التعليمية، هناك أيضاً فشل حكومي في توزيع الحوافز والدعم لمدخلات العملية التعليمية، بسبب ضغوط اجتماعية وسياسية. وانطلاقاً من تقدير دالة إنتاج تعليمية مثلى، حيث يجب أن تتساوى العوائد الحدّية لكافة المدخلات التعليمية لضمان مخرجات تعليمية أفضل، يورد المؤلفان عدداً من الاستنتاجات المهمة لأغراض السياسة التعليمية. لعل من أهمها أن هناك تحيزاً (خاصة في البلدان ذات التمثيل النقابي الحر للمدربين) لمدخلات المدرسين، وإهمالاً لمدخلات الكتب المدرسية ونوعيتها . وطالما أن ليس هناك تمثيل وتأثير واضح للقطاع العائلي (الأبوين) في العملية التعليمية لذلك فإن أي جهد لإصلاح نظام التعليم وسياساته يجب أن يزيد من أهمية المواد التعليمية لضمان مستوى أمثل للناتج التعليمي.

9. التعليم وسياسة توزيع الدخل :

اهتمت أغلب الدراسات بالفوارق الدخلية كأساس لقياس التفاوت في توزيع الدخل، في حين اهتم آخرون بتوزيع الثروة (الأصول) وبيان تأثيره على توزيع الدخل، إلاّ أن هناك القليل نسبياً من الدراسات التي تربط مسؤولية الفوارق التعليمية بالفوارق الدخيلة. وتتمثل الأهمية الجوهرية لعلاقة التعليم بالفوارق الدخلية من حقيقة مهمة وهي أن القطاع العائلي يساهم في العملية الإنتاجية ويكتسب الدخل من خلال عرض العمل (المحدد بشكل أو بآخر بتراكم رأس المال البشري من خلال التعليم) ويستلم الأجور ولا يمتلك " أصول " أخرى، بالتعريف المحاسبي القومي، عدا العمل. ومن هنا تأتي أهمية التعليم في تعزيز قدرة القطاعات العائلية على اكتساب الدخل، ومن ثم الحد من الفوارق الدخلية ما بين مالكي " الأصول العينية ومالكي الأصول البشرية (العمل) .

وقد ظهرت مقارنات ميزانيات الأسرة لعام 1995 في كل من جنوب أفريقيا والبرازيل عدداً من الاستنتاجات المفيدة لأغراض سياسات رأس المال البشري (Lam, 1999, PP. 22-24) أولاً، يلعب التمدرس دوراً مهماً في تفسير التفاوتات في الكسب في كلا البلدين حيث فسرت معادلات الانحدار، المتضمنة فقط متغيرات العمر والتمدرس، أكثر من 40% من التباين الكبير في لوغاريتم المكاسب في كلا البلدين . ويشير Lam بأن أهمية القدرة التفسيرية للخلفية التعليمية (التمدرس) في تفسير التفاوت الدخلي تعود لعاملين أساسيين هما: **(أ)** التفاوت الكبير في توزيع التمدرس و **(ب)** والأثر الكبير للتعليم على الكسب. ورغم وجود بعض الاختلافات في أهمية هذين العاملين في كل من جنوب أفريقيا، والبرازيل، إلاّ أن تأثير كل عامل (أ و ب) على توزيع المكاسب متشابهة إلى حد كبير جداً في البلدين. وتبلغ درجة الشبه إلى حول القول بأنه حتى لو تبادل كل من البلدين التوزيعات المدرسية، أو معاملات انحدار الكسب، فإن ذلك سوف يترك أثراً لا يذكر على هيكل توزيع الدخول في البلدين.

وعموماً فإن أهمية التعليم، ليس فقط في الكسب، بل في تأثيره على توزيع الدخل يعتبر أمراً مهماً لأغراض السياسة الاقتصادية لما يمثله توزيع الدخل من أهمية في المحافظة على الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي. فقد أوضحت بعض الدراسات بناء على بيانات مقطعية لـ (49) بلد (من ضمن بلد عربي واحد: مصر) للفترة 1960–1990 إن زيادة عدد الملتحقين بالمدارس، والمزيد من العدالة في توزيع الخدمات التعليمية يساهم بشكل واضح في توزيع الدخل بشكل أكثر عدالة (De Gregorio and Lee, 1999, PP.15-27) . وقد اعتمدت هذه الدراسة على انحدار (يمثل معامل جيني المتغير التابع في حين تتمثل المتغيرات المستقلة في عدد الملتحقين بالمدارس، والانحراف المعياري للملتحقين بالتعليم كمؤثر للعدالة في التوزيع التعليمي ومتوسط دخل الفرد، ومربع الملتحقين بالمدارس، ونسبة الإنفاق إلى الناتج المحلي الإجمالي ومتغيرات وهمية تمثل الأقاليم) .

وقد أشارت نتائج الدراسة، على سبيل المثال، إلى أن زيادة بدرجة واحدة في الانحراف المعياري في الملتحقين بالتعليم (مؤشر العدالة التوزيعية للتعليم) يساهم بخفض معامل جيني بـ (0.03) . كما أوضحت النتائج، أيضاً، أنه بإدخال متغير الإنفاق الاجتماعي (كنسبة من الناتج الإجمالي المحلي) في معادلة الانحدار فإن من شأن ذلك أن يخفض قيمة معامل جيني بـ (0.2) . ويمكن

أن تعمل سياسة الإنفاق الاجتماعي في التأثير على التعليم والتوزيع من خلال آليتين: الأولى، أن هذا الإنفاق يتضمن تحويلات مباشرة للفقراء، والثانية إن هذا الإنفاق يحفز الفقراء على استهلاك الخدمة التعليمية، وبالتالي يساهم في تعزيز رأس المال البشري.

ورغم شبه الاتفاق على أهمية الإنفاق الجاري على التعليم العام في تحسين توزيع الدخل، وتقليل من التفاوت التعليمي ومن ثم تعزيز عملية تراكم رأس المال البشري، إلاّ أنه في الحالة التي يتم فيها تمويل زيادة الإنفاق على التعليم من خلال ضريبة ثابتة Flat Rate على الدخل، على حساب الخفض في الإنفاق على تمويل صناديق الضمان الاجتماعي العامة، فإن ذلك قد يؤدي إلى عدم تحسن في توزيع الدخل بل الإضرار به. وتعتمد هذه النتيجة على فرضية أن القطاعات العائلية الغير مهتمة بتعليم أبناؤها، ستحوّل حصة كبيرة من دخلها بعيداً عن الإنفاق على التعليم الخاص وذلك لزيادة مدخراتها لأغراض التقاعد، وذلك في حالة خفض رواتب الضمان الاجتماعي. وهو الأمر الذي سيترتب عليه تحولاً للتعليم العام وبالتالي رفعاً في تفاوت الدخول على اعتباران التعليم الخاص يدر عوائد أعلى من التعليم العام ومن شأن هذه العوائد المرتفعة أن تقلل الفوارق الدخلية السائدة بسبب ندرة التعليم الخاص (Glommn and Kaganovich, 1999, PP. 8-30) . إلاّ أن ما يؤخذ على هذه النتيجة، باعتراف المؤلفين، أنها ترتبط بمسار التحول التوازني Equilibrium Transion Path فقط، وأنه المهم أن يتم اختبار سريان هذه النتيجة في مرحلة الاستقرار Steady State . وعموماً يمكن القول بأن أغلب الدراسات المتاحة تؤيد وجهة النظر القائلة بأن انتشار التعليم، خاصة ما بين الفئات الدخلية الأفقر، يعتبر عاملاً مؤثراً في تحسين توزيع الدخل، حتى أن أدبيات البنك الدولي (انظر القسم الخاص بالبنك الدولي وسياسات تمويل رأس المال البشري)، المعروف بتركيزه على النمو بدلاً من توزيع الدخل، تؤيد وجهة النظر القابلة بأهمية التركيز على التمويل العام للمراحل التعليمية الدنيا (الابتدائية وأحياناً الثانوية) لما لذلك من أهمية في نشر التعليم ومراعاة لاعتبارات العدالة في التوزيع.

10. التعليم وسياسة التدريب (التمهن):

تعتبر سياسة التمهن Apprenticeship أحد السياسات المتاحة لتعزيز قدرة راس المال البشري من خلال التدريب المرافق للعمل في المصانع. وتعتبر التجربة الألمانية من أفضل التجارب في هذا المجال. فمن خلال عقود التمهن يلتحق أولئك الشباب ممن لم يكملوا دراستهم الجامعية للعمل لدى منشآت تضمن لهم التدريب المناسب أثناء العمل. علماً بأن هذه العقود تمتد ما بين ثلاث إلى سبع سنوات. وتتميز هذه العقود، بالإضافة إلى تنمية المهارات بشكل أفضل، بالاتجاه نحو خفض صافي تكاليف العمل (إجمالي التكاليف – أجر العامل) . كما تتميز هذه البرامج أو العقود، بانخفاض تكاليف جذب المرشحين للتمهن حيث تختفي تكاليف سفر المرشحين (في حالة وجودها)، وتكاليف الإعلان، وذلك لأن الراغبين في هذا النوع من التدريب عادةً ما يبادروا من أنفسهم في الاتصال بأصحاب المنشآت القريبة من سكن المرشحين. ومن مزايا هذه العقود أيضاً، أن المصانع المتعاملة بها لا تضطر لدفع أجوراً أعلى بهدف جذب عاملين في مصانع أخرى، وذلك لقيامها بتأهيل المهارات المطلوبة من خلال هذه العقود (Wagner, 1998, PP 1-9) .

وبالإشارة إلى واقع التمهن في أحد بلدان المسح، الأردن، يلاحظ أن الخطة الحكومية الخاصة بالتدريب المهني في التسعينات استهدفت أن تصل نسبة المسجلين في التعليم الثانوي العام، والتعليم الثانوي المهني 50:50 للذكور، و 35:65 للإناث. ويعتبر نظام التمهن، الذي تديره مؤسسة التدريب المهني الأردنية، من الأنظمة النادرة في البلدان النامية. حيث تحافظ المؤسسة على اتصال دائم

بأصحاب العمل وأسواق من خلال موظفي التدريب ومراقبة الطلبة المتدربين. وبناء على ذلك يتمتع خريجوا نظام التمهن بفرص عمل مرتفعة. وينفذ منهج التمهن الأردني نظام التدريب أثناء الانتاج الذي من شأنه أن يولد عوائد مالية، ويضمن بنفس الوقت الجانب العملي للتدريب (wbln0018.worldbank.orgHDnet/hddocs.nsf/globalview/Jordan.pds P.2) .

ولا بد من التأكيد هنا بأن المقصود بالتمهن، كأحد سياسات تعزيز قدرات رأس المال البشري، هو ليس التمهن بمعناها التقليدي حيث يتدرب راغبي العمل مع عامل أو مسؤول عمال متمرس في ورشة مثل ورش الحداده أو النجاره (Middleton, Ziderman and Adams, 1993, PP.174-180) . بل المقصود هو تدريب راغبي العمل في ورش متطورة قائمة على أحدث الأساليب في مجال العمل، وبالتنسيق مع وزارة التعليم، ومؤسسات التدريب المهني، والاتحادات المهنية الصناعية.

11. السياسة الضريبية وعوائد التعليم

يمكن أن يتم تناول العلاقة ما بين الضرائب ورأس المال البشري من خلال مستويين: جزئي، وكلي. ويتناول الجانب الجزئي، محل الاهتمام في هذا القسم من الورقة، كيفية تأثر عوائد التعليم بالسياسة الضريبية السائدة في بلد معين. وللتحقق من هذا التأثير يستلزم الأمر دراسة جانبي التكاليف والمنافع المرتبطة بحساب عوائد التعليم. ففي جانب التكاليف هناك التكاليف المباشرة للتعليم مثل رسوم الدراسة، والتكاليف غير المباشرة مثل العوائد الضائعة (بسبب التعليم بدلاً من العمل) . أما جانب المنافع فيتخذ أشكالاً عديدة منها زيادة العوائد وزيادة الاستهلاك، وزيادة الإنتاجية. وعند النظر لجانبي المنافع والتكاليف يفضل، لأغراض السياسة، التمييز ما بين التكاليف والعوائد الاجتماعية والخاصة. حيث لا تأخذ التكاليف الاجتماعية بنظر الاعتبار التكاليف الخاصة فقط بل التكاليف التي يتحملها المجتمع (بسبب إعانة التعليم من قبل الدولة) .

ولغرض توضيح العلاقة ما بين السياسة الضريبية وعوائد التعليم (رأس المال البشري)، نأخذ على سبيل المثال والتوضيح نظاماً ضريبياً معيناً، وليكن النظام الضريبي الكندي، وأنظمة قروض الطلبة في كندا، ثم نتتبع الإجابة على عدد من الأسئلة مثل: هل أن هذه النظم تشجع أم تثبط تراكم رأس المال البشري مقارنة بالأثر على الاستهلاك، والاستثمار في رأس المال العيني؟ . ولفرض الإجابة على مثل هذا التساؤل فإنه من المفيد حساب معدلات الضريبة الحدّية الفعّالة لكل نوع من أنواع رأس المال وفي كل صناعة. علماً بأن المقصود بمعدل الضريبة الحدّية الفعّال هو الخفض التناسبي في معدل العائد على الاستثمار المتحقق نتيجة لمجموعة محددة من الضرائب، (أو لمجموعة محددة من الإعانات) (Collins and Davis, 2000, PP. 15-26) .

ولتكن r_g تمثل معدل العائد الإجمالي (شاملاً الضرائب والإعانات)، و r_n تمثل معدل العائد الصافي (صافي من الضرائب والإعانات)، فإن:

$$EMTR = (r_g - r_n)/r_g \quad . . . \qquad (1)$$

حيث تمثل EMTR معدل الضريبة الحدّية الفعّالة. وقد أظهرت العديد من الدراسات أن قيمة هذا المعدل على رأس المال العيني تتفاوت حسب نوع رأس المال في مختلف الصناعات في كندا (28.6% على المخزونات في المشاريع المتوسطة الحجم، و 17.2% على العدد والآلات، و 13.8% على المباني والتشييد، و 12.3% على الأرض لعام 1990).

ولغرض احتساب حجم أثر الضريبة /الإعانة على رأس المال البشري، يمكن إعادة تكييف الصياغة (1)، أعلاه، لأغراض رأس المال البشري، بدلاً من العيني. إلاّ أنه قبل القيام بذلك لا بد من الإشارة إلى أنه عند حساب معدل الضريبة الحدّية الفعّالة لرأس المال العيني عادة ما يتم افتراض سيناريو معين لمحدد معدلات العوائد السوقية. فيمكن أن يفترض أن الاقتصاد الكندي (حيث لا زلنا في المثال الكندي) يعتبر لاعباً صغيراً في أسواق المال الدولية التنافسية. وإذا ما افترضنا لأغراض السهولة أن سعر الفائدة على القروض هو 100%، فإنه لغرض التمكن من دفع هذا السعر الدولي فعلى الشركة المعنية أن تكسب معدل عائد إجمالي يكفي لدفع ضريبة دخل الشركات، وبقية الضرائب، وكذلك يكفي لدفع فوائد على ما أصدرته من سندات. وبناء على ذلك، في حالة رأس المال البشري، فإنه اعتماداً على الملاحظات المستمدة من أسواق أسعار الفائدة، وخصائص النظام الضريبي يمكن تقدير معدل العائد قبل الضريبة المكتسب على الاستثمار الحدي. أما معدل العائد بعد دفع الضريبة المستلم من قبل الأفراد فيمكن احتسابه من خلال طرح الضرائب المفروضة على كل من الشركات والأفراد.

أما في حالة رأس المال البشري فإنه بدلا من السؤال عن معدل الضريبة على الاستثمار الحدي (وليكن استثماراً إضافياً بقيمة ألف أو عشرة آلاف دولار)، فإن السؤال الطبيعي هنا: ما هو عبء الضريبة المفروضة على رأس المال المنتج من خلال فترة إضافية مخصصة للتعليم والتدريب. وهذا يتضمن، مبدئياً، أن الزمن المنفق على التعليم والتدريب قابل للتجزئة والقسمة، إلاّ أنه في واقع الحال حزمة واحدة . فلا يجدي مثلاً السؤال عن معدل عائد خريج جامعي حديث، لكل شهر إضافي في التعليم، أو أن نسأل عن كيفية تأثر هذا المعدل بالضريبة. والمنهج الأكثر جدوى هو النظر في كيف تؤثر الضريبة على العوائد في برنامج تعليمي معين، على سبيل المثال دبلوم جامعي أو درجة الماجستير، أو عقد تمهن Apprenticeship . ويشير مفهوم الحزمة الواحدة التعليمية أو التدريبية أن ما يهمنا هو ليس معدلات الضريبة الحدّية الفعّالة، بل معدلات الضريبة المتوسطة الفعّالة على راس المال البشري المتراكم من خلال برنامج تعليمي أو تدريبي معين.

ولتوضيح أهمية النظر للحزمة التعليمية (المتوسطة) بدلاً من الإضافة في التعليم (الحدّية)، وعوائد التعليم من جراء الحزمة وعلاقتها بالسياسة الضريبية لنفترض ما يلي: أن هناك شخصاً عمره (t) من السنوات يخطط للالتحاق ببرنامج (حزمة) تعليمي يستغرق (n) من السنوات، على أن يستمر هذا الشخص في العمل بعد الانتهاء من برنامجه حتى يصل للسن (T).

t = عمر شخص معين عند التحاقه ببرنامج تعليمي معين (حزمة).

n = عدد السنوات التي يستغرقها البرنامج.

T = سن التقاعد ومغادرة سوق العمل.

E_t = العائد السنوي (الأجر × عدد ساعات العمل) في ظل البرنامج التعليمي.

E_t^* = العائد السنوي بدون البرنامج التعليمي.

معنى ذلك أن $E_t^* < E_t$ خلال السنوات T-n بعد التخرج من البرنامج

$E_t^* - E_t$ = تكاليف العوائد الضائعة

C_t = التكاليف المباشرة المتحققة في السنة الأولى من سنوات (n) في حالة عدم وجود قروض (أما في حالة وجود قروض دراسية فيمكن النظر للمبالغ المقترضة خلال سنوات البرنامج على أنها استقطاع من قيمة "C_t"، على أن ينظر للدفعات النقدية المسددة " أصل القرض+الفائدة " على أنها قيم موجبة لـ " C_t " بعد التخرج).

واعتماداً على الصياغة التقليدية لاحتساب معدل العائد الداخلي يمكن احتساب معدلات العوائد التعليمية بافتراض أن معدل العائد الإجمالي الخاص (r_g) يمثل سعر الخصم لمساواة جانب التكاليف مع جانب العوائد في هذه الصياغة:

$$\sum_{t=1}^{T} \frac{E_t - C_t}{(1+r_g)^{t-1}} = \sum_{T=1}^{T} \frac{E_t^*}{(1+r_g)^{t-1}} \quad \ldots \qquad (2)$$

علماً أنه في حالة الرغبة باحتساب معدل العائد الاجتماعي فلا بد من إعادة تقييم C_t لتشمل الإعانات، كما يجب أن تضيف الوفورات الخارجية للعوائد (E_t^*)، إلاّ أنها عادة ما تهمل لصعوبة تقييمها. وطالما أنه تم أخذ كافة التكاليف الاجتماعية بنظر الاعتبار وإهمال المنافع الاجتماعية (الوفورات) فإن قيمة العائد الاجتماعي ستكون أقل من العائد الخاص الإجمالي (انظر الجدول رقم 5، وكذلك Psachropoulos, 2000 لتأكيد هذه الحقيقة).

بعد ذلك يتم تقييم دور السياسة الضريبية في تحديد قيمة العائد على التعليم من خلال احتساب معدل العائد الصافي (r_n) من خلال طرح المدفوعات الضريبية، بأشكالها المختلفة، من العوائد طيلة الفترة (n). أي تغير قيمة (E_t) و (E_t^*) في المعادلة (2)، أعلاه، لتكون بعد دفع الضريبة. وهنا يتم الاعتماد على بيانات الأنظمة الضريبية السائدة في بلد معين ركزت حالة كندا التي تتعامل معها حالياً على خريجين البرنامج التعليمي الجامعي لصعوبة جمع البيانات المرتبطة بالبرامج التعليمية الأخرى، سواء الخاصة بالضرائب أو المنافع الضائعة والتي قيست على أنها تمثل أجر خريج المدارس الثانوية أي الذي لم يكمل تعليمه الجامعي والتحق بسوق العمل).

وكما يتضح من العرض أعلاه فإن دور السياسة الضريبية في تحديد معدل العائد يأتي من خلال احتساب معدلات الضريبة الفعّالة (والتي تعادل فارق القيمة ما بين معدل العائد الإجمالي – معدل العائد الصافي / معدل العائد الإجمالي). ويوضح الجدول (10) و (11) ملخص عيّنه من دراسة التأثير الضريبي، وتأثير الإعانة، تباعاً، على العوائد التعليمية.

جدول (10): معدلات العوائد، ومعدلات الضرائب الفعّالة لخريجي الجامعة،
وفقاً للنظام الضريبي الكندي لعام 1998 و في ظل عدم وجود قروض
دراسية ومساعدات عائلية

	معدل العائد صافي من الضرائب (1)	معدل العائد شاملاً الضرائب (2)	معدلات الضريبة الفعّالة 2/(1-2)
الذكور:			
يعمل كامل الوقت	7.9	9.6	0.177
يعمل بعض الوقت	7.1	8.3	0.145
الإناث :			
تعمل كامل الوقت	12.6	14	0.100
تعمل بعض الوقت	11.5	12.5	0.080

المصدر : Ibid., P. 35

جدول (11)

معدلات العوائد، ومعدلات الإعانة الفعّالة، وصافي الضريبة

	معدل العائد الإجمالي الخاص (1)	معدل العائد الاجتماعي (2)	معدل الإعانة الفعّالة (1-2)/1	معدل الضريبة الفعّالة – معدل الإعانة الفعّالة
الذكور:				
يعمل كامل الوقت	9.6	7.7	0.198	-0.021
يعمل بعض الوقت	8.3	6.6	0.205	-0.06
الإناث:				
تعمل كامل الوقت	14.0	11.0	0.214	0.114
تعمل بعض الوقت	12.5	10.1	0.192	-0.112

المصدر: Ibid., P.35

وتشير معدلات الضريبة الفعّالة للعاملين كافة الوقت من الذكور والإناث لقيم تعادل (17.7%) و (10%)، تباعاً (جدول رقم 10) . وبمقارنة هذه المعدلات مع معدلات الضريبة على رأس المال العيني (والتي أشير إليها سابقاً) يلاحظ أن السياسة الضريبية غير متحيزة ضد رأس المال البشري لصالح رأس المال العيني. كما تشير نتائج هذا الجدول، أيضاً، إلى أنه رغم أن عوائد الذكور أعلى من الإناث، إلاّ أنهم يتحملون عبء ضريبياً أكبر. أما في حالة العاملين لبعض الوقت فيلاحظ أن معدل الضريبة الفعّالة أقل وذلك لتمضيتهم أوقاتاً أطول بالعمل أُثناء الدراسة، الأمر الذي يؤدي إلى معدل ضريبة حدية أعلى (أي إعانة ضمنية أعلى) على عوائدهم الضائعة.

أما الجدول (11) فإنه لا يوضح فقط تأثير الضريبة على رأس المال البشري، بل تأثير الإعانة أيضاً من خلال احتساب معدل الإعانة الفعّالة. وكما توضح النتائج فإن معدلات الإعانة أكبر من معدلات الضرائب (جدول 10) . وعند احتساب صافي الضريبة (العمود الأخير بالجدول 11) نلاحظ رقماً سالباً بالنسبة للإناث العاملات بعض الوقت. وتعني هذه الأرقام بأن القطاع العام التعليمي لا يشجع رأس المال البشري، طبقاً للبيانات الكندية. وللتأكد من هذه النتيجة لا بد من أخذ القروض الدراسية، والمساعدات الأخرى التي يتمتع بها الطالب الجامعي الكندي بنظر الاعتبار، وهذا ما يوضحه الجدول (12) .

جدول (12) عوائد التعليم ومعدلات الضريبة الفعّالة للطلبة الدارسين
كامل الوقت وفقاً لنظام الضريبة الكندي لعام 1998، وفي ظل قروض دراسية

النوع الاجتماعي وحالة الإعالة	قيمة القرض (بالدولار)	معدل العائد الصافي (متضمن الضرائب) (1)	معدل العائد الإجمالي (متضمن الضرائب) (2)	معدلات الضريبة الفعّالة (2-1)/2
الذكور				
بدون إعالة	0	7.9	9.6	0.177
	5000	8.2	9.7	0.155
	10000	8.4	9.9	0.152
	15000	8.7	10.1	0.139
	30000	10.3	11.3	0.088
الإناث				
بدون إعالة	0	12.6	14.0	0.100
	5000	13.2	14.5	0.090
	10000	13.9	15.0	0.073
	15000	14.7	15.6	0.058
	30000	20.5	19.0	-0.079
الإناث				
أم لطفل واحد	0	11.6	14.0	0.171
	5000	12.6	14.5	0.172
	10000	12.6	15.0	0.160
	15000	13.2	15.6	0.152
	30000	17.0	19.0	0.105

المصدر : Ibid. P. 36

وكما يتبين من الجدول (12) فإن هناك ارتفاعاً، بسبب القروض الدراسية، في كل من العائد الخاص الإجمالي والصافي. وذلك يرجع إلى أن الفائدة على هذه القروض لا تدفع إلاّ بعد التخرج، علماً بأن الإعانة تتزايد مع زيادة قيمة القرض. ويتبين، أيضاً، أن معدل العائد الصافي قد تأثر كثيراً وذلك يعود إلى أن الإعانة الضمنية كبيرة نسبياً مقارنة بالعوائد ما بعد الضريبة مقارنة بالعوائد ما قبل الضريبة. معنى ذلك أنه حتى في حالة عدم إمكانية استقطاع الفائدة، فإن منح القروض للطلبة يخفض معدل الضريبة الفعّال بشكل واضح. ففي حالة الذكور، مثلاً، انخفض هذا المعدل من 17.7% (جدول 10، بدون قروض) إلى حوالي 13.9% (جدول 12 مع قروض) . أما في حالة الإناث فكان الانخفاض أكبر (من 10% إلى 5.8%) .

ويوضح الجدول (12)، أيضاً، أن حالة إعالة طفل واحد يؤثر على فعّالية الضريبة على التعليم. وكما يلاحظ فإن العوائد الإجمالية لا تتأثر (نفس العوائد بالنسبة للإناث بدون إعالة) إلاّ أن العوائد الصافية تنخفض في حالة إعالة طفل وذلك لتضخم العوائد الضائعة بعد الضريبة بفعل مصاريف رعاية الطفل المستقطعة. وينتج عن ذلك أن يكون معدل الضريبة الفعّالة أكبر في حالة الإعالة. كما يبين الجدول (13) أن معدل الضريبة الفعّالة ينخفض بشكل أكثر اعتدالاً في حالة زيادة مبالغ القروض بالنسبة لذوي الإعالة، مقارنة بحالة من دون إعالة التي ينخفض بها معدل الضريبة الفعّالة بشكل أسرع. وذلك يعود لأن العوائد الضائعة قبل وبعد الضريبة متشابهة بالنسبة لحالة إعالة طفل واحد، وبالتالي فإن منافع القروض لا تختلف بشكل كبير نسبياً ما بين حسابات العوائد الصافية والمتضمنة للضرائب.

وخلاصة الحالة الكندية لتأثير السياسة الضريبية على التعليم هي أن هذا التأثير ينعكس أساساً من خلال معدل الضريبة الفعّالة . وأن هذا المعدل يتأثر فيما إذا كانت الضريبة متسقة Flat Rate، أو تصاعدية حيث أن من شأن اتساق الضريبة أن يقلل الفوارق ما بين قيم العوائد الضائعة، والفوارق ما بين القيم الضريبية على عوائد التعليم. كما يتأثر معدل الضريبة الفعّالة، بطبيعة القروض الممنوحة وفيما إذا كانت تحابي الطلبة الأقل دخلاً أم لا. وغني عن القول بأن التأثيرات الضريبية المشار إليها في الحالة الكندية قد تختلف اختلافاً كبيراً عن التأثيرات السائدة في البلدان الأخرى، ذات الهياكل المؤسسية الضريبية والتعليمية المختلفة. وهو الأمر الذي يدعو إلى تقييم كل حالة على حده.

12. السياسة الضريبية ورأس المال البشري: منهج كلي

كما رأينا في حالة العلاقة ما بين الضرائب وعوائد التعليم (منهج جزئي) أنه لا يوجد اتفاق كامل على تقييم هذه العلاقة حيث تعتمد على طبيعة النظام الضريبي، وأشكال القروض المقدمة للطلبة وشروطها (خاصة الفائدة)، نرى أيضاً أن ليس هناك اتفاقاً على التشوهات التي تحدثها الضرائب المفروضة على العمل (رأس مال بشري) مقارنة بتلك المفروضة على رأس المالي العيني، وتأثير كل منها على النمو (المنهج الكلي). وكما لا حظ (Babiker, 2002, P.2) أن الدراسات المستخدمة لنفس الأسلوب التحليلي، نموذج النمو الداخلي لقطاعين، لم تتفق على نتيجة محددة فيما يخص هذه التشوهات والتأثير على النمو. واعتماداً على نموذج تقليدي من نماذج التوازن العام القابلة للحساب، قام نفس المؤلف بتقييم هذه الآثار اعتماداً على قطاعين استثماريين (قطاع ينتج السلع الرأسمالية العينية، وقطاع ينتج رأس المال البشري). على أن ينتج رأس المال العيني من سلعتين، أما رأس المال البشري فينتج من خدمات رأس المال البشري (الزمن) المرتبطة في السلعتين من خلال مرونة الإحلال الثابتة في ظل عوائد الحجم الثابتة. أما جانب الطلب فيتمثل في القطاع العائلي الذي يعظم دالة المنفعة الخاصة به في ظل قيود الميزانية.

واعتماداً على بيانات افتراضية تم تركيب مصفوفة حسابات اجتماعية لتعكس التدفقات السلعية والمالية لإجراء تمارين محاكاة Simulation . واعتمدت هذه التمارين على التلاعب في بعض المرونات (مرونات عرض العمل، ومرونات الإحلال ما بين العمل ورأس المال في إنتاج السلعتين)، مع تثبت المرونات الأخرى الخاصة بتكنولوجيات الاستثمار، والطلب النهائي.

وأوضحت نتائج المحاكاة أن **(أ)** ضريبة العمل ترتبط بخسائر رفاه اقتصادي أكبر من ضريبة رأس المال. **(ب)** هناك اختلاف كبير في أنماط النمو في ظل ضريبة العمل وضريبة رأس المال خلال مرحلة الانتقال لمرحلة استقرار جديدة. وهنا يتضح أن أغلب الانخفاضات في الاستهلاك تحصل في الفترة الانتقالية المبكرة في ظل ضريبة رأس المال، وفي الفترة الانتقالية المتأخرة في ظل ضريبة العمل. وبناء على هذه النتيجة فإن النظر للنتائج في مرحلة الاستقرار قد يوحي بأن هناك تأثيراً سلبياً أكبر لضريبة العمل على الاستهلاك. **(جـ)** تمارس كل من ضريبة رأس المال والعمل أثراً سلبياً (في المتوسط) على رأس المال العيني ورأس المال البشري في اقتصاد قائم في الأصل على عدم وجود ضرائب. وهو الأمر الذي يترتب عليه معدل نمو أقل في ظل هذين النوعين من الضرائب مقارنة بمعدل النمو السائد في حالة عدم وجود ضرائب. وأخيراً لا بد من الإشارة بأن المؤلف يحذر من استخدام نتائج هذا النموذج الافتراضي لأغراض السياسة الاقتصادية (Ibid, P.12) .

13. استنتاجات لأغراض السياسة:

1. اهتم المسح الميداني بدراسة عوائد التعليم في ست دول عربية (الكويت، والأردن وعمان، وموريتانيا، واليمن) . ويعتبر الاستثمار بالتعليم أحد الفرص الاستثمارية طويلة الأجل العديدة المتاحة أمام الأفراد والقطاعات العائلية لتوظيف أمولهم، وعليه فإن اعتبارات تكاليف الفرص البديلة تعتبر أحد الاعتبارات المهمة للمعني في هذا النوع من الاستثمار من عدمه. وإذا ما أخذنا أسعار الفائدة على القروض طويلة الأجل كمؤشر لتكلفة الفرصة البديلة فنلاحظ أن هذا السعر كان في حدود (11.80%) في حالة الأردن عام 2000، ولعمان في حدود (9.23%) لعام 1996، والكويت (8.80%) لعام 1997، والمغرب (13.3%) لعام 1999 . علماً بأن عوائد التعليم المناظرة كانت أقل من الفرصة البديلة ما عدا في حالة التعليم الجامعي، في حين يفوق بعائد التعليم نفقة الفرصة البديلة في حالة عمان ما عدا في حالة عوائد التعليم الإعدادي، والثانوي بالنسبة للعمانيين. أما في حالة الكويت فإن عوائد التعليم تقل عن الفرصة البديلة ، وأخيراً في حالة المغرب ترتفع تكلفة الفرصة البديلة عن عوائد التعليم ما عدا الابتدائي (أخذت أسعار الفائدة على القروض طويلة الأجل للسنوات التي تخص سنة جمع البيانات المستخدمة في احتساب معدلات العائد على التعليم في الدول العربية المعنية من : (International Monetary Fund, 2002,Various Pages) . علماً بأنه لم تتم الإشارة لحالة اليمن وموريتانيا لعدم توفر معلومات عن أسعار الفائدة طويلة الأجل في احصاءات صندوق النقد الدولي.

إن هذه النتيجة توحي بأن هناك فجوة ما بين عوائد التعليم وتكلفة الفرصة البديلة تجعل، وفي ظل اعتبارات اقتصادية بحته، من عملية تفضيل الاستثمار بالتعليم في تلك الدول التي يقل فيها عائد التعليم عن عائد الفرصة البديلة أمراً غير مقبولاً. ومن هنا تأتي أهمية السياسات الموجه لتعزيز أهمية رأس المال البشري، قياساً برأس المال العيني (الذي تعكس أسعار الفائدة طويلة الأجل عوائده) بهدف تضييق الفجوة، ما بين هذين العائدين.

2. من الأهمية بمكان الاعتماد على بيانات عوائد (أجور) تعكس الطلب والعرض على انتاجية التعليم بهدف الحصول على أرقام أكثر واقعية لعوائد التعليم. بعبارة أخرى، فإن استخدام أدوات السياسة الاقتصادية للتأثير على قيم عوائد تعليم مبنية على تقديرات أجرية مشوهة قد يجعل من تأثير هذه السياسات محدوداً جداً. فهناك عدداً من البلدان التي تعتمد على سياسات دعم الأجور لشرائح سكانية معينة بحيث يجب أن لا يقل الأجر الشهري لهذه الفئة عن مبلغ معين (بغض النظر عن الخلفية التعليمية للموظف) وهو الأمر الذي يحيّد حسابات عائد التعليم بحيث أن العائد يعكس في جزءاً منه أثر سياسة الحد الأدنى من الأجور، وليس القدرات التعليمية. لذا فإنه من الأهمية (تنظيف) بيانات الأجور بحيث تعكس الأجر المدفوع للقدرات التعليمية، وخبرة العمل، من دون أن تعكس التشوهات المؤسسية المتمثلة في قرارات الحد الأدنى من الأجور، وذلك قبل تبني أية سياسات لتعزيز رأس المال البشري من خلال التعليم.

3. واستطراداً للمنطلقات العامة في مجال السياسات، فإنه من المهم أيضاً أن لا يتم الاهتمام بالقطاع التعليمي وعوائده في منعزل عن التطورات القطاعية الأخرى. فهناك، كما هو معلوم، أشكال مختلفة للإنفاق العائلي منها الإنفاق على التعليم، إلاّ أن الأهم منها الإنفاق على الطعام والشراب خاصة بالنسبة للفئات الاجتماعية الأقل دخلاً. لذلك فإنه من المستحسن أن يتم تقييم السياسات المقترحة في إطار تأثيراتها على الإنفاق القطاعي. بعبارة أخرى من المفضل أن لا يتم تقييم سياسة اقتصادية معينة إلاّ في إطار المفاضلة ما بين الاستهلاك السلعي (خاصة الضروري) والإنفاق التعليمي (وكذلك الإنفاق الاستثماري المتمثل في رأس المال العيني). فإذا ما أخذنا على سبيل المثال حالة التغيرات النسبية في أنماط الإنفاق الاستهلاكي في دولة الكويت، نلاحظ أن نسبة الإنفاق العائلي على التعليم ارتفعت في حالة القطاعات العائلية الكويتية بنسبة 35% ما بين عامي 1978/1977 و 2000/1999 في حين ارتفعت ما بين القطاعات العائلية غير الكويتية بنسبة 19%. في حين انخفض نسبة المنفق على الطعام والشراب في القطاعات العائلية الكويتية بنسبة 6.2%، وفي القطاعات العائلية غير الكويتية بنسبة 4.6% خلال نفس الفترة (الإدارة المركزية للإحصاء، 1981 و 2001، صفحات مختلفة).

4. تمت الإشارة إلى تأثير سياسات الخصخصة على عوائد التعليم في ثلاث بلدان من بلدان أوربا الشرقية (الشيك، والسلوفاك، وروسيا الاتحادية)، لعدم توفر مقارنات ما قبل وبعد الخصخصة في البلدان العربية. وقد أوضحت تجربة الشيك، والسلوفاك، أن هناك تحسناً واضحاً في العوائد بفعل سياسات الإصلاح الاقتصادي والخصخصة أساساً. إلاّ أن التجربة الروسية لم تشهد مثل هذا التحسن في فترة حرية السوق. ولعل أخطر نتيجة في الحالة الروسية هي أن استمرار الصناع ة بعدم جدول التعليم وأهميته في تحسين العوائد الدخلية قد يترتب عليه تناقص معدلات الالتحاق بالتعليم مستقبلاً، وبالتالي تدهور متوقع في رأس المال البشري.

5. تم التطرق إلى أحد سياسة الخصخصة في التعليم، في الورقة، وهي كوبونات التعليم، ولعل من أهم مزايا سياسة كوبونات التعليم هي أنها لا تعمم سياسة خصخصة التعليم بغض النظر عن الاعتبارات الدخلية للشرائح الاجتماعية. وبالتالي

فإن من شأن هذه السياسة أن تميّز في إعانة التعليم للفئات الاجتماعية الأفقر، ولتوفر لها فرصاً للاستفادة من المدارس الخاصة ذات نوعية التعليم الأفضل. كما أنها تساعد في إمكانية اختيار المدرسة الملائمة وتعزيز فرص الاتصال ما بين الأبوين والمدارس. أما حالة خصخصة التعليم من خلال تحويل المدارس الحكومية إلى خاصة بالكامل فإن من شأن ذلك يؤدي إلى استقطاب في نوعية التعليم. فالشرائح الدخلية مرتفعة الدخل ستحصل على نوعية تعليم أفضل لتمكنها حالياً من الالتحاق بالمدارس الخاصة (مرتفعة التكاليف والنوعية). في حين لا يوجد مثل هذا الخيار أمام الشرائح الدخلية الأقل دخلاً. الأمر الذي سيترتب عليه في الأجل الطويل قصر نوعية التعليم المتميز بالشرائح الدخلية الأعلى. لذا فإنه في حالة الرغبة في الاستمرار بالخصخصة التعليمية فإنه من الملائم أن يتم ذلك من خلال نظم مساعدة (مثل كوبونات التعليم) لمعالجة الخلل المحتمل في إمكانية استقطاب نوعية التعليم في فئات اجتماعية معينة، وهو الأمر غير المحبذ اجتماعياً وسياسياً.

6. تبين وفقاً للمؤشرات التي اعتمدتها هذه الورقة للتعرف الأولي على رصيد رأس المال البشري، من خلال التعليم (مؤشر معدل الأميّة، ومعدل الالتحاق بالمدارس، ومؤشر الرقم القياسي للتعليم، ومؤشر التنمية البشرية، ومؤشر الإنفاق على التعليم وحصة الفرد منه، وكذلك مؤشرات مساهمة التعليم في دوال الإنتاج) تبين أن هذا الرصيد متواضع في العديد من الدول العربية الخاضعة للمسح، والدول العربية عموماً . وفي ظل خضوع جميع الدول المشمولة بالمسح تقريباً لسياسات التكيف الهيكلي فإنه من المهم التعرف على آلية وحجم تأثر رأس المال البشري بهذه السياسات.

وهنا لا بد من الإشارة بأن النماذج المستخدمة في تطبيق سياسات التكيف الهيكلي في الدول العربية تحت المسح لا تتطرق، حسب العلم المتواضع للكاتب، إلى دمج مؤشرات رصيد رأس المال البشري (المشار إلى أعلاه) في هذه النماذج. وبالتالي فإنه من الصعوبة بمكان اختيار سياسات تعليمية ضمن هذه النماذج (من خلال محاكاة آثارها المحتملة) للتأكد من مدى تأثر هذه المؤشرات بسياسات التكيف الهيكلي. وقد أشارت الورقة إلى أحد النماذج القليلة المستخدمة لهذا الغرض (النماذج الاجتماعية ثنائية المتغيرات)، والتي استخدمت في أحد المشاريع البحثية في الفلبين. وعليه فهناك ضرورة ملحة للإنفاق على مثل هذه النماذج، أو نماذج أخرى شبيهة، لدمجها في النماذج المقترحة، إقليمياً ودولياً، لتنفيذ سياسات التكيف الهيكلي مع ضرورة أن يتم ذلك من خلال مشاركة فنية محلية.

7. رغم ارتفاع نسبة الإنفاق على التعليم من الناتج الإجمالي المحلي(والتي يعتبرها تقرير التنمية البشرية العربية نسبة متفوقة على البلدان النامية والمتقدمة عل حد سواء) إلا أن هذه النسبة لم تصل إلى النسبة المعيارية التي سادت في الدول التي حققت تطوراً ملموساً في رأس المال البشري (6-9%). كما أنه من الضروري أن تصبح مقارنات نصيب الإنفاق على التعليم مقارنة بنصيب الإنفاق العسكري محلا لتقييم السياسات الاقتصادية، خاصة إذا علمنا بأن الإنفاق الأول ينمي رأس المال البشري، في حين أن الإنفاق الثاني يأكل هذا النوع من رأس المال. وهو الأمر الذي يقودنا إلى إعادة تخصيص

الدعم للقطاع التعليمي يجب أن تتم من خلاله (عدم) استبعاد الإنفاق العسكري عند المفاضلة ما بين مختلف أوجه الإنفاق العام الجاري والاستثماري.

8. إن السياسات الهادفة لتحسين توزيع الدخل يجب أن لا ينظر إليها بمنعزل عن عوائد التعليم ما بين مختلف الفئات الداخلية. فتحسن دخل الفئات الأفقر مرتبط أساسي بتحسن الفرص التعليمية للشرائح الداخلية الأقل دخلاً. وبالتالي فإن السياسة التعليمية تعتبر في هذه الحالة جزء أساسي في سياسات إعادة توزيع الدخل، والتي اعتمدت تقليدياً على أداة الضريبة (المباشرة وغير المباشرة)، والإعانة، بشكل أساسي. إلا أنه من المهم في ظل التطورات الحديثة في نظرية رأس المال البشري أن يتم التأكد على دور الضرائب (التصاعدية أو الثابتة) في تحسين معامل جيني لتوزيع الدخل. وهل يساهم ، كما أوضحت الورقة، وجود أم عدم وجود أنظمة للضمان الاجتماعي (منافسة لقطاع التعليم في استحواذ التخصيصات المالية) في تحسين هذا العامل أم لا، كما أنه من الأهمية أن يتم تقييم أثر التغييرات السعرية النسبية على نمط إنفاق القطاعات العائلية حسب بند الإنفاق (الإنفاق على الطعام والملابس والسكن والتعليم والصحة أساساً)، وهل هناك حاجة لبرنامج رفاه اقتصادي واجتماعي موجه للتعليم أساساً لمعالجة الخلل الذي قد تسببه مثل هذه التغييرات في الأسعار النسبية لغير صالح الإنفاق على التعليم (كما أوضحت نتائج المسح العائلي في الهند والمشار إليه في الورقة) .

9. نظراً لأن تقديرات عوائد التعليم في بلدان المسح الميداني قد اعتمدت على ما يبدو في تقدير العوائد (الإجمالية)، أي شاملة الضرائب والدعم، فإنه ولأغراض التعرف على تأثير السياسة الضريبية (على المستوى الجزئي) في تحديد عوائد التعليم فإنه من الضروري احتساب " معدلات الضريبة الفعّالة"، وذلك بعد احتساب عائد التعليم الصافي، كما أوضحت التجربة الكندية المشار إليها بالتفصيل بالورقة. أن من شأن احتساب هذا النوع من الضريبة، أي المعدل الفعّال، أن يساعد في التعرف على مدى تحيز السياسة الضريبية لصالح رأس المال البشري أو رأس المال العيني. أما على المستوى الكلي فإن السياسة الضريبية يجب أن تقيم من خلال نماذج كلما تتوفر حالياً في بلدان المسح الميداني والمشار إليها في النقطة (5) أعلاه. وهو الأمر الذي يحفز، مرة أخرى، ضرورة الإنفاق على نماذج فرعية مهمة برصيد رأس المال البشري وتوزيعاته ما بين أسواق العمل والتمدرس، ودمجها بالنماذج الكلية التقليدية.

10. يمثل القطاع العائلي دوراً أساسياً في أي جهد لتعزيز رأس المال البشري. خاصة إذا ما علمنا بأن أغلب العمالة التي يصدرها هذا القطاع تعمل في أنشطة غير رسمية (وقد تكون خارج نطاق المسوحات التي استخدمت في تقدير عوائد التعليم في البلدان تحت المسح) وبالتالي فإن استبعاد هذه الأنشطة قد يساهم في تخفيض قيمة عوائد التعليم. ومن ناحية أخرى، فإن دمج القطاع العائلي مع النظام التعليمي، من خلال محو أميه الأبوين وزيادة الصلة مع الإدارات التعليمية من شأنه أن يعتبر محفزاً لإعادة تأهيل القطاعات العائلية، خاصة الريفية، في عملية بناء تراكم رأس المال البشري.

11. ستبقى تكلفة الفرصة البديلة لعوائد التعليم مرتفعة جداً، خاصة إذا ما أخذنا الفرص الاستثمارية الخارجية بنظر الاعتبار، في ظل غياب البيئة العامة المناسبة لعمل رأس المال البشرى. وسيبقى أثر السياسات الاقتصادية وغير الاقتصادية محدوداً جداً في التأثير على الرصيد الكمي والنوعي لرأس المال البشري، كما هو الحال في تأثير هذه السياسات على رأس المال العيني خلال العقود السابقة، ما لم يتم تحسين المؤشر المركب للتنمية الإنسانية من قيمه المتواضعة (تأتي خمس من الدول الخاضعة للمسح تحت فئة " متوسط " و "منخفض"، ودولة واحدة في فئة "مرتفع " . ويأتي أربع من هذه الدول المشمولة باحتساب " مؤشر الحرية " في النصف الثاني من الترتيب التنازلي الذي شمل 111 بلد، في تقرير التنمية البشرية العربية لعام 2002) .

المراجع

الإدارة المركزية للإحصاء (2001)، مسح الدخل والإنفاق العائلي لعام 2000/1999: النتائج الأولية التجميعية على مستوى عام المسح، إبريل 1999 – مارس 2000، قطاع الإحصاء والمعلومات، وزارة التخطيط، دولة الكويت، ديسمبر.

الإدارة المركزية للإحصاء (1981)، بحث ميزانية الأسرة: النتائج النهائية التجميعية، إبريل 1977 – مارس 1978، وزارة التخطيط، دولة الكويت، مايو.

Ahmed, M. (2002), Finance and Development, International Monetary Fund, June, one page.

Ali, A. (2002), Building Human Capital for Economic Development in Arab Cities, paper submitted at the Workshop of Mediterranean Development Forum, 6-9 October, Amman – Jordan, PP. 1-35.

Al-Qudsi, S. (1998), Human Resources and Arab Labor Markets: Major Development Links and Policy Challenges, pp. 83-124, in:
وديع، محمد عدنان (محرر)، تنظيم ونمذجة أسواق العمل وديناميكية اليد العاملة في البلدان العربية، بحوث ومناقشات ندوة عقدت في القاهرة 26 – 28 مايو 1997، المعهد العربي للتخطيط، ومنظمة العمل العربية.

Babiker, M. (2002), Taxation and Labor Supply Decisions: The Implications of Human Capital Accumulation, The Arab Planning Institute, Working Paper API/WPS 0205, pp. 1-15.

Becker, G. (1995), Human Capital and Poverty Alleviation, Human Capital Development and Operations Policy (HCO), Working Paper 52, March, pp. 1-8.

Beyer, H. (2000), Returns to Education and Wage Inequality: Evidence from Chile, Centro de Estudios Publicos, July, pp. 1-15: www.nber.org/~confer/2001/si2000/beyer.pdf

Blom, A., Holm-Nielsen, and Verner, D. (2001), Education, Earnings and Inequality in Brazil: 1982-1998, Implication for Educational Policy, World Bank, WPS 2686, pp. 1-56.

Canagarajah, S. and Coulombe, H. (1997), Child Labor and Schooling in Ghana, The World Bank, WPS 1844, pp. 1-37.

Chase, R,C (1999), Market for Communist Human Capital: Returns to Education and Experience in the Czech Republic and Slovakia, Economic Growth Center, Center Dispassion paper No. 770, Yale University, January, PP. 1-38.

Cheidvasser, S. and Benitez-Silva, (2000), The Educated Russian's Curse: Returns to Education in the Russian Federation, Department of Economics, Stony Brook, State University of New York, PP. 1-37.

Collins, K. and Davis, J. (2000), Human Capital and Taxation in Canada, Department of Economics, University of Western Ontario, April, pp. 1-45.

De Gregorio, J., and Lee, J. (1999), Education and Income Distribution: New Evidence from Cross-country Data, University of de Chile, pp. 1-39.

Dessus, S. (1999), Human Capital and Growth: The Recovered Role of Educational Systems, Working Paper: Education, Child Labor, Returns to Schooling, No. 2632, The World Bank, January, PP. 1-21.

Duncan, G., Yeung, W., Brook-Gunn, J., and Smith, J.C. (1998), How Much Does Children Poverty Affect the Life Chances of Children? American Sociological Review, June, Summery cited by: Northeastern News (www.Northwestern.edu/univ-relations/media/news-releases/*archives97-98/*soc-policy/deeppov-socialpol.html)

Economic Research Forum (1998), Economic Trends in the MENA Region, American University Press, Cairo, Egypt.

Fergany, N. (1998), Human Capital Accumulation and Development, The Stock of Human Capital and Development, Part III, Almishkat Center for Research, March, pp. 1-5.

Fergany, N. (1998), Human Capital Accumulation and Development: Arab Countries at the Close of the 20th Century, Part I, Al-Mishkat Center for Research, Cairo, July, pp. 1-9.

Filmer, D. and Pritchett, L. (1999), The Effect of Household Wealth on Educational Attainment Around the World: Demographic and Health Survey Evidence, Population and Development Review, 25(1), pp. 1-38.

Galal, A. (2002), The Paradox of Education and Unemployment in Egypt, The Egyptian Center for Economic Studies, March, PP. 1-19.

Galhardi, R. (1999), The Impact of Trade and Technology on the Skill Profile in Employment and Training Department, International Labour Organization, Geneva.

Glommn, G. and Kaganovich, M. (1999), Income Distribution Effects on Public Education and Social Security in a Growing Economy, Department of Economics, University of Michigan, pp. 1-37.

Gonzalez, X., and Miles D. (2001), Wage Inequality in a Developing Country: Decrease in Minimum Wage or Increase in Education Returns, Empirical Economics, Spring, pp. 135-148.

Hanushek, E. (1995), Interpreting Recent Research on Schooling in Developing Countries, the World Bank Research Observer, Vol.10, No.2, August, pp. 227-246.

The Hashemite Kingdom of Jordan, Human Resources: www.kinghussein.gov.jo/resources3.htm

International Labour Office (1999), Key Indicators of the Labour Market: Country Profile, Geneva.

International Monetary Fund, (2002), International Financial Statistics, Vol. LV, No.8, August.

Lam, D. (1999), Generating Extreme Inequality: Schooling, Earning and Intergenerational Transmission of Human Capital in South Africa and Brazil, Population Studies Center, University of Michigan, Report No. 99-439, August, pp. 1-43.

Middleton, J., Ziderman, A., and Adams, A. (1993), Skills for Productivity: Vocational Education Training in Developing Countries, Oxford University Press, U.K.

Nechyba, T., McEwen, P., and Olld-Aguilar, D. (1999), The Impact of Family and Community Resources on Student Outcomes, Ministry of Education, New Zealand: www.policyanalysis.com/articles/education/000015.html

Orbeta, A. (2000), Macroeconomic Policy Change and the Joint Schooling and Labor Force Participation Decision of Children (10-24) Years Old, Micro Impact of Macroeconomic Adjustment Policies Project (MIMAP), Policy and Development Foundation Inc., Philippines, Research Paper No.46, January, pp. 1-12.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), (2001), Education at a Glance: www.oecd.org/e/s/education/ei/eag/

Pradhan, B. (1999), Structural Adjustment, Education and Poor Household in India: Analysis of a Sample Survey, paper presented at the World Bank Workshop on "Poverty Reduction and Social Progress: New Trends and Emerging Lessons, April 4-6, Bangladesh, PP. 1-34.

Pritchett, L. (1999), Has Education had A Growth Payoff in the North Africa Working Paper Seines No. 18, The World Bank, December, PP. 1-18.

Prtichett, L., and Filmer, D. (1997), What Education Production Function Really Show: A Positive Theory of Education Expenditures, Education, Child Labor, and Returns to Schooling, World Bank, Working Paper 1795, July, pp. 1-49.

Psacharopoulos, G. (1994), Returns to Investment in Education: A Global Update, World Development, Vol.22, No.9, pp. 1325-1343.

________________ (2002), Returns to Investment in Education: A Further Update, World Bank Policy Research Working Paper 228, September, pp. 1-28.

Sanyal, B. (1998), Diversification of Sources and the Role of Privatization in Financing of Higher Education in the Arab States region, UNESCO Working Document No. 30, PP. 1-43.

Serageldin, I., (1989), Poverty, Adjustment, and Growth in Africa, The World Bank publication, Washington, DC.

United Nations Development Programme (2001), Human Development Report, Oxford Press University.

United Nations Development Programme (2002), Arab Human Development Report.

Wagner, K. (1998), The German Apprenticeship System After Unification, Discussion Paper FS 98-301, Social Science Research Center, Berlin, January, 1-33.

Wagner, K. (1998), The German Apprenticeship System After Unification, Social Science Research Center, Berlin, FSI 98-301, January pp. 1-9.

West, E. (1997), Education Vouchers in Practice and Principle: A World Survey, The World Bank Research Observer, Vol.12, No.1, pp. 83-103.

Working Paper No. 00.05, October, PP. 1-38.

World Bank, (1998), Education in the Middle East and North Africa: A Strategy Towards Learning for Development, Human Development Sector, Middle East & North Africa Region, Washington, DC, June, pp. 1-54.

World Bank, Vocational Education and Training in Jordan: Performance, Issues and Prospects: Country Study Summary: wb1n0018 ……

Yassin, K. (2002), Impact of Structural Adjustment Policies on Health in Developing Countries, Ph.D. thesis, School of Public Health, University of Bielefeld, Germany.

Zhang, L., Huang J., and Rozelle, S. (2002), Employment, Emerging Labor Markets, and the Role of Education in Rural China, Department of Agricultural and Resource Economics, University of California Davis, Working Paper 02-001, April, pp. 1-29.

Zhang, L., Huang, J., and Rozelle, S. (2002), Employment, Emerging Labor Markets and the Role of Education in Rural China, Department of Agricultural and Resources Economics, University of California, Davis, April, pp. 1-29.

تأتي هذه الورقة كجزء من الأوراق المقدمة لمشروع البحث الميداني الذي ينفذه المعهد حول " العلاقة بين التعليم وسوق العمل وقياس عوائد الاستثمار البشري " . وتنبع أهمية موضوع السياسات الاقتصادية ورأس المال البشري من تزايد الاهتمام، خلال العقود الثلاث الأخيرة، بقياس عوائد التعليم، باعتباره أحد أهم مؤشرات رأس المال البشري. ومن ثم تزايد أهمية تناول السياسات الملائمة لتعزيز دور التعليم في عملية تراكم راس المال البشري وصولاً إلى أفضل كم (ونوع) لرصيد هذا النوع من رأس المال.

وبناء على ذلك، بدأت هذه الورقة بعدد من المؤشرات التي تقيس رصيد رأس المال البشري (التعليم) في عدد من البلدان العربية. ثم انتقلت إلى تلمس عدداً من المحاور ذات العلاقة المباشرة، وغير المباشرة، بالسياسات الاقتصادية وعلاقتها برأس المال البشري. ونظراً لارتباط أغلب البلدان العربية، والنامية عموماً، باتفاقيات تسهيلات ائتمانية مع البنك الدولي فقد بدأت المحاور بسياسة التكيف الهيكلي وتأثيرها على التعليم، ثم أهمية السياسات التمويلية للبنك الدولي في مجال التعليم. بعد ذلك تتطرق الورقة إلى أحد أهم السياسات المستخدمة أثناء مرحلة إعادة هيكلة الاقتصادات أثناء مرحلة التحول، وهي الخصخصة، ودور سياسة كوبونات التعليم في الحدّ من الآثار السلبية للخصخصة. ثم تتناول الورقة ضرورة تقييم سياسة الإنفاق الجاري على التعليم في ظل أشكال الإنفاق الأخرى ولا سيما الإنفاق العسكري. كما تتضمن الإشارة إلى سياسة الدعم وضرورة عدم الاهتمام بمبالغ الدعم بقدر الاهتمام بنوعية النواتج التعليمية المرتبطة بمبالغ الدعم. ثم تعرض الورقة العلاقة ما بين التعليم وسياسات توزيع الدخل وتنامي هذه العلاقة وأهميتها في تعظيم معدلات النمو. بعد ذلك تتناول الورقة سياسة التدريب من خلال الإشارة لعقود التمهن.

ونظراً لاهتمام مشروع البحث الميداني بعوائد التعليم أساساً، تتناول الورقة علاقة السياسة الضريبية بعوائد التعليم مع إشارة خاصة للمستوى الجزئي (معدل العائد على التعليم) لهذه العلاقة من خلال الإشارة إلى التجربة الكندية وضرورة احتساب معدلات العائد الصافية والإجمالية وصولاً إلى احتساب معدل الضريبة الفعّالة. ثم تطرقت الورقة إلى العلاقة ما بين الضرائب ورأس المال البشري (العمل) على المستوى الكلي (معدل النمو) ونتائج بعض الدراسات فيما يخص المفاضلة ما بين الضرائب على العمل ورأس المال.

وأخيراً تطرقت الورقة إلى عدد من الاستنتاجات لعل من أهمها ضرورة إعادة النظر في النماذج المستخدمة في مجال تقييم سياسات إعادة الهيكلة الاقتصادية بحيث تتضمن بشكل واضح التأثيرات المحتملة على التعليم ورأس المال البشري، مع ضرورة تهذيب سياسات الخصخصة في قطاع التعليم بحيث لا ينتج عن هذه السياسات مستقبلاً بشكل من أشكال الاستقطاب : نوعية تعليم راقي لمن يملك، ومتدني لمن لا يملك. كما تضمنت الاستنتاجات ضرورة استبعاد آثار التشوهات الأجرية (دعم الأجور) عند تقدير عوائد التعليم، لما لذلك من أثر في تضخم عوائد التعليم لأسباب مرتبطة بسياسات دعم الأجور وليس بنوعية التعليم. وأخيراً وليس آخراً ستبقى نفقة الفرصة البديلة (عوائد الاستثمار في رأس المال العيني) مرتفعة مقارنة بعوائد الاستثمار في التعليم ما لم يتم تغيير جذري وملموس في البيئة العامة المعبّر بالمؤشر المركب للتنمية الإنسانية في تقرير التنمية البشرية العربية لعام 2002.